

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Kalvi Almosen

**PROTSESSIJUHTIMISE PÕHIMÕTETE
RAKENDAMINE PIIRKONDLIKU
POLITSEITÖÖ TEENUSE ARENDAMISEL
POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendajad: Arvi Kuura, PhD

Priit Suve, MA

Pärnu 2016

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Avaliku sektori protsessijuhtimise ja kogukonnakeskse politseitöö põhimõtete rakendamine	6
1.1. Avalike teenuste juhtimismudelite areng	6
1.2. Kogukonnakeskse politseitöö mudelid	13
1.3. Protsessijuhtimise rakendamine avalikus sektoris	20
2. Kogukonnakeskse piirkondliku politseitöö teenuse arendamine	37
2.1. Piirkondliku politseitöö teenuse kirjeldus ja analüüs	37
2.2. Piirkondliku politseitöö teenuse tegevusuuringu meetodid ja tulemused	46
2.3. Ettepanekud teenuste arendamiseks Politsei- ja Piirivalveametis	58
Kokkuvõte	66
Viidatud allikad	69
Lisad	79
Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused teenuse omanikuga	79
Lisa 2. Ekspertintervjuu küsimused teenuste protsessihalduriga	80
Lisa 3. Fookusgrupi intervjuu küsimused	81
Lisa 4. Piirkondliku politseitöö teenuse teenusekaart TROUX väljavõte	82
Lisa 5. Piirkondliku politseitöö protsessi hierarhia koos täitvate rollidega	83
Lisa 6. Piirkondliku politseitöö teenuses kasutatav inimressurss	87
Lisa 7. PPA teenuste regulatsiooniga seotud mõistete loetelu	88
Lisa 8. Tegevusuuringu struktuur ja etapid	90
Lisa 9. Huvi-mõju maatriksi kokkuvõtvad tulemused	91
Lisa 10. Persoonade segmenteerimise kokkuvõtvad tulemused	92
Lisa 11. Persoonade empaatiakaardi kokkuvõtvad tulemused	93
Lisa 12. Teenuse kirjelduse kokkuvõtvad tulemused	95
Lisa 13. Protsessijuhtimisega seotud mõistete loetelu	96
Summary	97

SISSEJUHATUS

Avaliku halduse ja avalike teenuste areng on olnud viimastel kümnenditel avalikkuse tähelepanu all. Eestis on saanud avalike teenuste kujundamise versta-postiks 2013. aastal koostatud „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat” (ATKRR), mis seab eesmärgiks arengusuundade kirjeldamise avalike teenuste korraldamisel. Märksõnadena tuuakse välja: tõhusus, kättesaadavus, läbipaistvus, kuluefektiivsus, lihtsus jne. Probleemina tuuakse muuhulgas välja vajakajäämised protsessipõhises juhtimises, teenuste miinimumnõuete puudumine ja teenuse osutamise põhimõtetega seonduv. Uuringus „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine” tuuakse välja, et Eesti on riigina seadnud avalike teenuste arendamise eesmärgiks osutada teenuseid kiiresti ja võimalikult väikese halduskoormusega.

2014. aasta oktoobris toimus Eesti politseis suuremahuline reform, mille käigus tehti mitmeid olulisi ümberkorraldusi. Reformi ulatust saab võrrelda varasemalt 2004. aastal maakonnapõhistelt prefektuuridelt neljale politseiregioonile üleminekuga või 2010. aastal Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) moodustamisega. Kuigi muutuse eesmärgid ei ole selgelt sõnastatud, on muuhulgas eesmärgidena välja toodud: PPA terviklikum ja efektiivsem juhtimine, üleminek valdkondlikult teenuspõhisele juhtimisele, kohaliku politsei tugevdamine, politsei kujundamine probleemi lahendajaks ja partneriks. Kirjeldatud eesmärgid on omased uue avaliku halduse põhimõtetele ja sobivad kogukonnakesksete politsei mudelite rakendamiseks. (Suve, 2015) Samuti viitab juhtimismudeli muutus protsessidel põhineva teenuspõhise käsitluse rakendamisele. Lähtudes eelnevast püstitas autor magistritöö probleemküsimusena: kuidas on 2014. aasta reform mõjutanud piirkondlikku politseitöö teenuse arengut ja millistele teoreetilistele käsitlustele toetudes on võimalik arendada PPA-s kogukonnakeskset ja protsessidele tuginevat teenust?

Magistritöö eesmärgiks on leida vastuseid probleemküsimusele ja selgitada välja millistele kontseptuaalsetele alustele toetudes on võimalik arendada 2014. aasta reformi järgselt PPA piirkondliku politseitöö teenust. Eesmärgi saavutamiseks püstitab autor järgmised uurimisülesanded:

- määratleda avaliku halduse mudelite arengust tulenev teoreetiline raamistik teenuse arendamiseks;
- kohandada konteksti arvestav kogukonnakeskse lähenemise teoreetilise käsitluse raamistik piirkondliku politseitöö arendamiseks;
- sünteesida teoreetiline alus protsessijuhtimise arendamiseks avalike teenuste korraldamisel PPA piirkondliku politseitöö näitel;
- analüüsida PPA teenuseid ja protsesse, selgitada välja piirkondliku politseitöö teenuse arendamiseks vajalikud sammud;
- viia PPA-s läbi piirkondliku politseitöö tegevusuuring;
- teha piirkondliku politseitöö tegevusuuringust lähtuvalt järeldusi ja ettepanekuid piirkondliku politseitöö teenuse ning üldiselt PPA teenuspõhise juhtimise arendamiseks.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis avatakse avaliku halduse juhtimise areng, mudelite erisused ja kliendi segmendid. Autori fookus on uue haldusjuhtimise käsitlusel, laienedes ajaliselt eelnenud ja järgnevatele mudelitele. Kliendi segmenteerimisel lähtutakse kliendile keskendumise olulisusest ja arvestatakse politsei poolt pakutava teenuse erisustega. Teiseks oluliseks valdkonnaks on kogukonnakeskne lähenemine politseitöö vaates, töö raames on leitud teoreetilised mudelid, mida on võimalik kohalikku konteksti arvestades piirkondliku politseitöö teenuse planeerimisel rakendada. Eraldi võrreldakse kogukonnakeskse ja professionaalse politseitöö strateegiaid, mõistmaks nende rakendamise võimalusi ja erisusi. Kolmanda valdkonnana sünteesitakse protsessijuhtimise ja protsesside muutmise teooriatele tuginedes raamistik avaliku sektori protsesside arendamiseks PPA piirkondliku politseitöö näitel.

Teises peatükis esitatakse PPA-s läbi viidud piirkondliku politseitöö tegevusuuringu meetodikat ja tulemusi. Tegevusuuringu raames hoitakse lahus hetkeolukorra ja tuleviku kirjeldus. Autor viis uuringu esimeses etapis läbi dokumendianalüüsi ja intervjuud hetkeolukorra selgitamiseks. Poolstruktureeritud ekspertintervjuude käigus koguti teavet 2014. aasta PPA reformi mõjude ja hetkel praktiseeritavate tegevuste kohta. Ekspertidena kaasati teenuse omanik, ressursi haldur ja regionaalsed piirkondliku politseitöö koordineerijad. Teises uuringu osas kaasati 50% piirkondliku politseitöö teenuse

rakendajatest ning loovmeetodite abil kirjeldati kliendile väärtust loov teenus ja koostati teenusplaani kaks erinevat vaadet. Uuringu selles osas täideti ajurünnaku vormis 76 teenusedisaini töölehte. Tehnikatena kasutati huvi-mõju maatriksit, persoonade loomist, empaatia kaarti, väärtuspakkumise lõuendit ja teenuse plaani. Uuringu raames koostati autori poolt piirkondliku politseitöö teenuskaardi andmete ja analüüsi põhjal kaks voodiagrammi, kasutades erinevaid protsessi visualiseerimise tööriistaid.

Tegevusuuringu tulemustele ja teoreetilistele käsitlustele toetudes formuleeritakse uuringu kolmanda etapina PPA juhtkonnale ettepanekud teenuspõhise juhtimise üldiseks arendamiseks ja edasisteks tegevusteks. Uuringu käigus loovmeetoditega kogutud andmeid kasutatakse piirkondliku politseitöö teenuse arendamisel ja teenuskaardi uuendamisel.

Magistritöö autor soovib tänada töö juhendajaid Arvi Kuurat ja Priit Suve, kes andsid väärtuslikku tagasisidet töö koostamise erinevatel etappidel. Need märkused ja nõuanded aitasid oluliselt kaasa tulemuse vormistamisele. Samuti tänab autor kõiki kolleege ja sõpru, kes panustasid oma aega ja kompetentsi. Eraldi tänab autor peret ja lähedasi, kes olid toeks kõige pingelisematel perioodidel.

1. AVALIKU SEKTORI PROTSESSIJUHTIMISE JA KOGUKONNAKESKSE POLITSEITÖÖ PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

1.1. Avalike teenuste juhtimismudelite areng

Avalike teenuste juhtimine on viimastel kümnenditel olnud aktiivselt avalikkuse tähelepanu all. Perioodi sisse jääb mitmeid avaliku sektori reforme, millel on olnud erinevaid ajendeid. Välja saab tuua muutusi majanduskeskkonnas ning riigi üldise korralduse ja kliendi ootuse muutust. Reforme on kavandatud traditsioonilisest avaliku halduse mudelist lahti ütlemiseks ning rakendamaks postbürokratlikku avaliku halduse paradigmat. Vähemalt osaliselt on olnud uus avalik haldus reaktsioon traditsioonilise bürokratliku avaliku halduse mudeli tajutud nõrkustele. See on hõlmanud kriitikat teenuse pakkumise monopolsete vormide suhtes ning argumenti teenuse pakkujate ulatuse laiendamiseks ja halduse rohkem turule suunatud lähenemiseks (Stoker, 2006, lk 45; O'Flynn, 2007).

Peaaegu kõigis arenenud riikides kõneldakse viimastel kümnenditel vajadusest panna riigiasutused paremini tööle, selle suuna levinum reformistrateegia on uus haldusjuhtimine (*new public management*, edaspidi NPM) (Madise, 2000). Sealjuures aga ei määratleta alati, kas eesmärgiks on tõhusus (rahalisel väärtusel), efektiivsus (väärtus kasutajale) või demokraatia (poliitilised väärtused) (Riigikantselei, 2014). Lähenemist, mis avaliku juhtimise ja halduse valdkonnas on tuntud kui „uus avalik haldus“, on paljude poolt vaadeldud kui uut paradigmat, mis asendab klassikalist bürokratlikku või Weberlikku „avaliku halduse“ (*public administration*, edaspidi PA) paradigmat (Gow & Dufour, 2000). NPM mudel põhineb üldiselt neoliberaalsel riigi ja majanduse käsitusel ning pooldab erasektori äri- ja turupõhimõtete ning juhtimistehnika toomist avalikku sektorisse (Murumägi, 2007, lk 10).

NPM põhilise karakteristiku mõistmiseks tuleb avada uue paradigma tekkimise tausta. Oluliseks verstapostiks saab pidada Osborne ja Gaebler'i 1992. aastal avaldatud raamatut, mis soovis muuta Ameerika Ühendriikide valitsuse tööd odavamaks ja paremini

toimivaks (Osborne & Gaebler, 1992). Need ideed on summeerinud Denhart (2014, lk 136): riik peaks uue avaliku halduse mudeli raames muutuma reguleerimise asemel suunavaks, kogukonna poolt omatavaks, konkurentsivõimeliseks, turul põhinevaks, missiooni ja reeglite asemel kliendile suunatud tulemusele keskenduvaks, ettevõtlikuks, etteaimatavaks ning detsentraliseerituks. Põhiliseks avaliku sektori kriitikaks oli suutmatus olla efektiivne, arvestades turul toimivat erasektorit. Praktiliselt samaaegselt identifitseeris Ühendkuningriigis Hood (1991, 1995) uue avaliku halduse elemendid, kirjeldades põhilised doktriinid (Hood, 1991, lk 4-5):

- professionaalne juhtimine,
- keskendumine standarditele ja tulemuslikkuse mõõtmisele,
- suurem rõhk toodangu (tulemuse) kontrollil,
- avaliku sektori üksuste detsentraliseerimine,
- suurem konkurents avalikus sektoris,
- erasektori juhtimisstiili rakendamine,
- distsipliini suurendamine ja ressursside ökonoomne kasutamine.

Samas ei pidanud Hood avalikku sektorit võrreldes erasektoriga lootusetuks, pigem valdkonnaks, mida on võimalik eelmainitud põhimõtteid järgides arendada. Sealjuures on välja toodud, et funktsiooni järgimine peab asenduma tootele keskendumisega, sisemine tulemusele orienteeritus ja karjäär on korraldatud arvestades formaalõiguslikku alust, seadusest tulenevad eesmärgid tuleb asendada juhtimisele suunatud eesmärkidega, mobiilsus ja paindlikus suureneb ning bürokraatia asendub kokkuleppelisuse ja kvaliteediga teenuste pakkumisel erinevates kanalites (Gualmini, 2008; Špaček & Malý, 2010).

Need kaks arusaama avaliku sektori sisemisest ja välisest töökorraldusest omavad küll ühist nimetajat, kuid erinevat fookust. Osborne ja Gaebler tahtsid eelkõige parandada riigi toimimist viisil, et avalik sektor loobub ja jätab teenuste osutamise erasektorile, kuid Hood rõhutas uue avaliku halduse tähenduses soovitus muuta avalik sektor paremini korraldatuks ja juhituks. Ühelt poolt oli eesmärgiks parandada avaliku sektori poolt klientidele osutatavat teenust ja teiselt poolt vähendada avaliku sektori rolli teenuste osutamisel. Sisemiste ja väliste erinevuste väljatoomine aitab paremini mõista uue

avaliku halduse üldist olemust. (De Vries & Nemec, 2013) Alusideeks on, et avaliku sektori tulemuslikkuse tõstmiseks, teenuste kogukonna vajadustele vastavuse ja kvaliteedi tagamiseks, peab see lähtuma erasektori eeskujust (OECD, 1995; Hood, 1991).

NPM mudeli kriitikat saab väljendada põhimõtte, et organisatsiooni toimimist ja efektiivsust tuleb hinnata suhtes eesmärgiga, kuid avalikus halduses erinevad need erasektori praktikatest (Sannik, 2013). Kasumlikkusele suunatud ettevõtte ülim eesmärk peaks olema pikemas perspektiivis suurendada firma aktsionäride vara (Jensen, 1998; Moore, 1994). Avaliku sektori eesmärgiks on luua avalikku väärtust (*public value, public good*), selle mõõtmiseks on mitmeid erinevaid kontseptsioone ja võimalusi (Moore, 1994):

- avalik väärtus, kui poliitilise mandaadi saavutus;
- avalik väärus, kui professionaalse standardi tulemus;
- avaliku väärtuse arvutamine analüütiliste tehnikate kaudu;
- avalik väärtus, kui huvigruppide ja klientide rahulolu.

Poliitilistele nõudmistele ja ootustele vastamine on avalikule sektorile sama oluline kui turule reageerimine erasektori juhtide jaoks. Ühe käsitlusena ei saa avalik sektor ilma poliitikata teada, mis on väärtus, sest lõpuks defineerib poliitika autoriteetselt, mis on avalikult väärtuslik. (Moore, 1994) Siinkohal näeb autor võimalikku lõhet avaliku väärtuse ja kliendile loodava väärtuse kontekstis. Keskendudes poliitilisele survele, millega kaasnevad tihti ressursid, võivad avalikkuse tegelikud ootused jääda katmata.

Avaliku hüve loomise kontseptsioon annab hea võimaluse seada avaliku sektori reformidele lõppeesmäärke ja määratleda tegevused nende saavutamiseks. Avaliku väärtuse käsitlus aitab vältida kitsaid ja lihtsustatud lähenemisi, mis on NPM põhimõtete rakendamisel domineerinud. (Kelly & Muers, 2002) Tabel 1 lk 9 aitab jälgida, milliste tunnuste abil on võimalik eristada traditsioonilise avaliku halduse, uue haldusjuhtimise ja avaliku hüve paradigmasid. Igapäevaselt rakendatakse neid käsitlusi paralleelselt ja omavahel seotult, kuid võrreldes käitumismustreid on võimalik mõista millise juhtimissüsteemi poole kaldutakse.

Tabel 1. Avaliku halduse süsteemid

	Traditsiooniline avalik haldus	Uus haldusjuhtimine	Avaliku hüve loomine
Võtme-eesmärgid	Poliitiliselt antud sisendid, teenuseid jälgitakse läbi bürokraatlike ülevaadete	Sisendeid ja väljundeid juhitakse eesmärgiga tagamaks ökonoomsus ja vastavus tarbija vajadustele	Üldine eesmärk on saavutada avalikku väärtust, mis omakorda sisaldab suuremat efektiivsust avalikkuse jaoks olulisimate probleemide lahendamisel, ulatub teenuse kätte toimetamisest süsteemide hooldamiseni
Juhtide roll	Kindlustada reeglite ja vajalike protseduuride järgimine	Aidata sõnastada ja saavutada kokkulepitud tegevuseesmärgid	Mängida aktiivset rolli arutelude ja teenusepakkumise võrgustike juhtimisel ning süsteemi üldise võimekuse säilitamisel
Avaliku huvi määratlus	Huvi poliitikute või ekspertide poolt, vähem sisendit avalikkuselt	Individuaalsete eelistuste koond, praktikas on need koondatud vanempoliitikute või juhtide poolt tuginedes kliendi valikuid puudutavatele tõenditele	Individuaalsed ja avalikud eelistused, mis on välja selgitatud läbi keeruliste koostöö protsesside ning sisaldavad sisendi ja võimaluste maksumuse arutelu peegeldust
Harjumuspärane avaliku sektori käsitlus	Avalikul sektoril on monopol teenuste eetosele ja see on kõigil avalikel asutustel	On skeptiline avaliku sektori eetose üle (viib ebaefektiivsusele ja suurettevõtte ehitamisele), eelistab klienditeenindust	Ükski sektor eraldi ei oma monopoli avaliku teenuse eetosele, suhete säilitamist läbi ühiste väärtuste peetakse hädavajalikuks
Eelistatud teenuste pakkumise süsteem	Hierarhiline administratiiv-organ või isereguleeruv elukutse	Erasektor või kitsalt määratletud käeulatuses olev avalik asutus	Rida pragmaatiliselt valitud alternatiive ja enesekohane lähenemine sekkumismehhanismidele, tagamaks väljundi saavutamist
Panus demokraatlikesse protsessidesse	Toodab aruandekohustust: (vastutust), tegemist on võistlusega juhtide vahel	Toodab eesmarke (sihte): on piiratud eesmärkide seadmise ja nende täitmise kontrollimisega, jättes juhtidele ülesande vahendite määratlemiseks	Toodab dialoogi: on lahutamatu kõigest, mis on ette võetud, hädavajalik on rulluv ja pidev demokraatliku vahetuse protsess

Allikad: Kelly & Muers, 2002; Stoker 2006.

Teenuse kvaliteet on tihti leidnud suurima rakendatavuse ja kasutuse erasektoris, kuna teenuse vähenenud kvaliteet võib mõjuda halvasti ettevõtte mainele ja kliendisuhetele. Samas, kui riigi elanikel võivad puududa valikud, mis on olemas klientidel erasektoris, nõuavad uue avaliku halduse meetodid sarnasel viisil erasektoriga operatiivsust nii teenuse vastuvõtjate kui hinnatud klientide suhtes. (Donnelly, Wisniewski, Dalrymple &

Curry, 1995; Kakouris, 2010) Tajutud mudel, mis esindab Grönoos'i (1982; 2007) nn põhjamaade lähenemist, kinnitab, et klientide poolt tajutud teenuse kvaliteet on kahedimensiooniline: tehniline („mis“ on tajutud kliendi poolt) ja funktsionaalne („kuidas“ teenust pakutakse). Nende kahe dimensiooni eristamine on oluliseks aluseks protsessi kirjeldamisel kasutades teenuse plaani diagrammi (vt lk 29). Taju küsimusele vastuse leidmiseks tuleb defineerida klient ja arvestada sealjuures avaliku sektori iseärasusi. Erasektori eesmärgiks on pikaajalise kliendisuhete loomine. Väärtuse loomine ei saa keskenduda mitte üksnes üksiku episoodi väärtuse loomisele, vaid nõuab kliendi suhte mõistmist ja keskendumist suhteväärtuse loomisele. Sellisel puhul kliendi tajutav väärtus suureneb nii üksiku episoodi, kui ka suhte tasandil. Usaldusliku suhte loomiseks vajalikud etapid saab jagada järjestades need kahju vähendamise, kasu saamise, teenuse otsimise, suhte ja usalduse tekkimise (mille aluseks on ohutus ja turvatunne) ning lojaalsuse järgi, mis loob mõlemale osapoolale kasuliku suhte (Ravald & Grönroos, 1996).

Kliendile keskendumine on oluliseks vahendiks riigi poolt pakutavate teenuste kvaliteedi parandamiseks isegi siis, kui riik rakendab teenuste kaudu sundi (Moore, 1994). Avaliku sektori, ja kitsamalt politseikesksetes, kliendikäsitlustes piiritletakse tihti huvigruppi positiivse vaatega, välistades nn vastu tahtmist teenuse tarbijaid. Klienti käsitletakse kui abstraktset persooni või sihtgruppi, kes ootab riigilt kasu. Sageli unustatakse seejuures oluline dimensioon, et riik pakub erinevat tüüpi teenuseid ja iga teenuse tüüp eeldab erinevat suhet riigi ja üksikisiku või grupi vahel (Sootla, 2002). Minzberg (1996) liigitab klienti riigi ja eraisiku suhetes nelja kategooriasse: subjekt (*subject*), kodanik (*citizen*), tarbija (*customer*) ja klient (*client*). Klient on sealjuures isik, kes saab riigilt teenust isiklikuks hüveks. Tarbija on isik, kes saab professionaalset abi sotsiaalse suutlikkuse tagamiseks. Kodanik on isik, kes tarbib üldisi avalikke õigusi ja teenuseid. Käesoleva töö kontekstis on autori hinnangul sobivamaks nimetuseks siin elanik, sest see ei sea kodaniku mõiste eelduseks kodakondsuse piirangut ja laiendab mõistet. Subjekt on isik, kelle suhtes riik jõustab ühesuunaliselt seadust ehk kohustustele piirangutele allutatud isik (Minzberg, 1996; Sootla, 2002). Erasektoris kasutatavas kliendisuhete ja kliendikäsitluses kujutab Payne (1994, lk 29-30) kliendi lojaalsust astmete ehk redelina (*customer loyalty ladder*). Redeli esimesel astmel paikneb potentsiaalne ostja, kellest võib

saada ühekordne ostja ja neile on suunatud tehinguturunduse meetmed. Kolmandast astmest alates algavad pikemaajalisele suhtele suunatud turundusmeetmed. Payne'i redeli kõrgematel astmetel asuvad: klient (inimene, kes on tarbinud teenust või toodet korduvalt), toetaja (kellele meeldib organisatsioon, kuid kes toetab teda passiivselt), propageerija (kes soovib organisatsiooni teistele võimalikele klientidele) ning partner (isik, kellel on organisatsiooniga partnerlusel põhinev suhe). (Tamm, 2015)

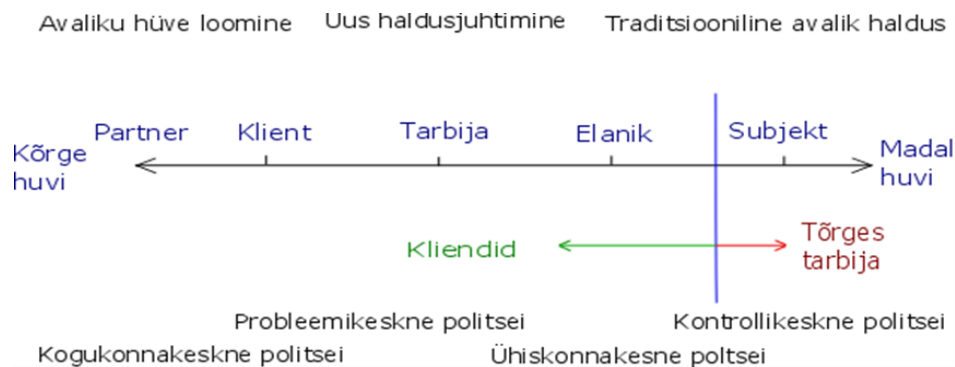
Politsei klienti on kirjeldanud ka teenuse kvaliteedi vaates Donnelly, Kerr, Rimmer ja Shiu (2006), kuid kliendi kirjeldamise teeb erasektoriga võrreldes keerukaks asjaolu, et politsei puutub inimestega kokku erinevates situatsioonides. Suhtumise erisusi teenuse tarbimisel iseloomustab erinevatel hetkedel:

- teadmatus teenuste kasutamise võimalustest – inimesed, kes ei puutu otseselt politseiga kokku;
- klientide mitmemõttelisus teenuste tarbimisel – kuriteo ohver ja kuriteo toimepanijad, kes on sama teenuse protsessi vaates „klientideks“;
- klientide vastandlikud huvid teenuse tarbimisel – olukorrad, kus tuleb mõlemale osapoollele tagada võrdsed õigused;
- soovimatus teenust kasutada – inimesed, kelle suhtes rakendatakse riigi jõu monopoli (nt kinnipeetud isikud).

Lõuna-Austraalia politsei on oma klientide segmenteerimisel välja pakkunud laiema käsitluse (joonis 1 lk 12) jagades kliendid skaalal, kus ühes otsas on klient, keda saab käsitleda partnerina ja teises otsas vastu tahtmist teenusest osa saav inimene. Autor on lisanud joonisele juhtimise paradigma tunnused, mida kliendiga kokkupuutel kõige enam kasutatakse. Samuti on lisatud hiljem täpsemalt käsitletavat politseitööd iseloomustavad mudelid (vt lk 13-15), arvestades nende sobivust skaalal paikneva kliendi segmendiga.

Mõistmaks paremini kliendile loodavat väärtust ja loomaks kliendi keskset teenust, kasutatakse teenuste disainimisel persoona või näidiskliendi metoodikat (Pruitt & Adlin, 2010; Hosono, Hasegawa, Hara, Shimomura & Arai, 2009), mis võimaldab grupeerida ja mõista erinevate klientide vajadusi ja suhet teenusesse. Huvigruppide grupeerimiseks ja nendega seotud tegevuste kavandamiseks on võimalik kasutada üldlevinud huvi-mõju maatriksit (Eden ja Ackermann, 2013, lk 130), mille järgi huvigruppidele suunatud

tegevusi saab jagada: minimaalseteks jõupingutusteks, informeerimiseks, rahulolevana hoidmiseks ja tegevusteks võtmeisikutega. Väärtuspakkumise kirjeldamisel on soovitatav järgida disainmõtlemisele omast mõttemustrit (Dorst, 2010) - esmalt kirjeldada teenusega loodav väärtus, selle järel kirjeldada, kuidas midagi tehakse ja siis keskenduda sobivate tegevuste leidmisele.



Joonis 1. Kliendi, haldusjuhtimise ja politseitöö mudelite segmenteerimine (autori koostatud Burgess, 2007; Sootla, 2002; Virta, 2000; Minzberg, 1996; Kelly & Muers, 2002; Stoker, 2006; Ponsaers, 2001; Suve, 2014 alusel)

Kotler ja Andreasen (1996, lk 50-51) on tuvastanud mitmeid tunnuseid, mis aitavad kirjeldada kliendikesksust mittetulunduslikes organisatsioonides: organisatsioonid on kliendikesksed, toetuvad teaduslikele uuringutele, kalduvad vastavalt turu segmendile, käsitlevad konkurentsi hästi laialt, kasutavad strateegiaid, mis hõlmavad elemente erinevatest turundus-meetmetest (disain, pakkumine, kulude vähendamine, müük), mitte ainult kommunikatsiooni.

Autori hinnangul saab eelkirjeldatud PA põhimõtteid rakendada eeskätt episoodi väärtuse loomisel, st teenuste puhul, mis on loodud ühiskondliku kahju vähendamiseks ning teenusest osasaamisel, kus elanik ei teadvusta ennast otseselt kliendi rollis olevana. NPM põhimõtteid saab edukalt rakendada efektiivsete kliendile keskendunud avalike teenuste pakkumisel. Sealjuures tuleb eesmärgistamisel arvestada huvigruppide määramise keerukust. Suhteväärtusele keskendumist võimaldab avaliku hüve loomise kontseptsioon, mis lisab NPM käsitlusele paindliku kliendi vajadustest lähtuva lähenemise. Keskendutakse probleemidele ja alternatiivsetele lahendustele, mis eeldab tihedaid suhteid klientidega. Avaliku väärtuse ja ühiskondliku kahju puhul on tegemist ajas

muutuvate väärtuste ja eesmärkidega, sõltuvalt sellest kuidas defineerime klienti ja tema suhet teenusesse, samuti arvestades kogukonna ootusi.

1.2. Kogukonnakeskse politseitöö mudelid

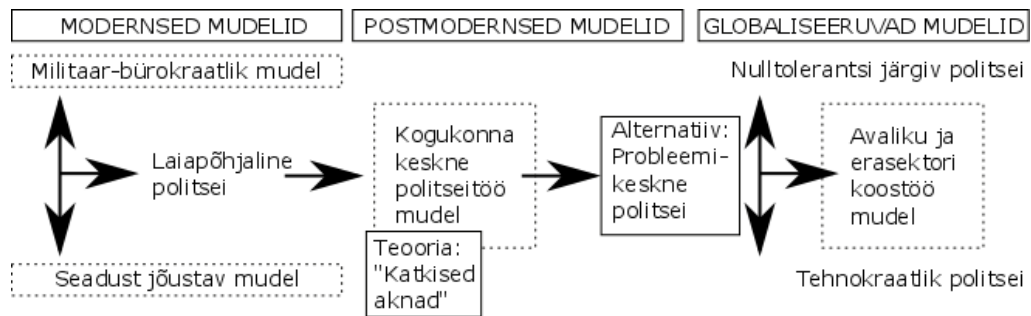
Kogukonnakeskse politseitöö mõiste kasutamine on laialt levinud, kuid see sisaldab endas mitmeid erinevaid tahke ja vorme. Mõiste „kogukonnakeskne politseitöö“ ingliskeelseks vasteks saab pidada mõistet *community policing*. Kogukonnakeskset politseid ei ole kerge määratleda, sest mõiste sisaldab mitut tähendust.

Kaasaegse politsei algupäraste printsiipide sõnastajana nimetatakse *sir* Robert Peel'i (1788-1850), kes on tuntud Londoni *Metropolitan Police* loojana ja politseitegevuse arendajana Anglo-Ameerika kultuuriruumis. Uuele organisatsioonile antud juhtnöörides oli olulisel kohal politsei ja kogukonna vaheliste suhete parandamine. Peel'i mõtte kohaselt tegutseb ühiskond iseenda politseinikuna, mõned selle liikmed teevad seda igapäevase tööna, vorm seljas, teised omal vabal ajal, ühiskonna püsimise ja heaolu tagamiseks. (Virta, 2000; Kaasik 2008)

Üldisel tasandil on kogukonnakeskset politseitööd peetud filosoofiaks, ideoloogiaks, strateegiaks, tegevuspoliitikaks ja protsessiks. Sellel ei ole lihtsat ega ühest määratlust ei teoorias ega praktikas. (Rosenbaum, 1994 xii; Virta 2000) Kuigi kõikehõlmavat loetelu erinevatest politseitöö vormidest ei ole võimalik koostada, siis levinud politseitöö korraldamise viisidest tuntumana saab esile tõsta: militaarse, bürokraatliku, seadust jõustava, professionaalse, kogukonnakeskse, probleemipõhise, statistikapõhise (*CompStat*), kriminaalteabe põhineva (*intelligence led*), null tolerantse, „katkised aknad“ (*Broken Windows*), tehnokraatliku politsei jt (Ponsaers, 2001; Suve, 2014).

Ponsaers (2001) on oma käsitluses järjestanud politseitöö teooriad ja mõisted ajalises vaates ning kirjeldab iga järgnevat käsitlust eelnevaga seotuna. Joonisel 2 lk 14 kirjeldatud lähenemise puhul tuleb eristada politseitöö mudeleid, lähenemisviise, tegevusi ja teooriaid. Samuti peab ta iga järgneva käsitluse teket eelnenud mudeli kriitikaks. Kasutatud joonis aitab mõista politseitöö mudelite arengut, kuid arvestada tuleb, et tavapäraselt rakendatakse politseitöös ühel ajahetkel erinevaid lähenemisi ja

kombineeritakse erinevaid mudeleid või tegevusi. Käesolevas töös keskendutakse post-modernsetele mudelitele, mis koondavad kogukondliku lähenemise põhilisemaid telgi.



Joonis 2. Politseitöö mudelite ja teooriate jagunemine (Ponsaer, 2001)

Kogukonna poole pöördumise põhjuseks saab pidada ka ühiskonda mõjutanud nn raskeid aegu ja lootust, et avalikkuse toel on võimalik luua paremini turvalisust. Kaudsemalt sooviti sotsiaalsete ja organisatsiooniliste sidemete loomise abil suunata kohalikku kogukonda ise oma turvalisusega toime tulema (Suve, 2014). Kogukonnakeskne politseitöö hõlmab laia vaatenurgaga politsei ülesandeid, mitte ei keskendu kitsalt kuritegevusega võitlemisele ja õiguskaitsele (Kelling ja Moore, 1989). Ajalooliselt on viidatud, et politsei ülesanne on algselt olnud küllaltki lai ja mitmekesine, kitsenemine on toimunud viimastel kümnenditel ja seda on mõjutanud professionaalse politsei käsitus ja politseitöö kajastamine meedias (Cordner, 2014).

Wilson ja Kelling (1982), oma klassikalises töös „Katkised aknad“, rõhutavad korrakaitseliste tegevuste prioritseerimist suhtes kogukonnakeskse politseitööga. Nad usuvad, et laialt levinud füüsilised ja sotsiaalsed korratused lõhuvad kogukonna olemasolevaid sotsiaalseid kontrollimehhanisme ja sotsiaalset suhtlemist reguleerivaid mehhanisme. Selle tulemusena kasvab kuritegevus ja hirm kuritegevuse ohvriks langeda. Seetõttu on ülimalt oluline politsei poolt lisada korratuse kontroll, kui strateegiline meede, ennetamaks kuritegevust ja kogukonna langust. (Xu, Fiedler & Flaming, 2005)

1980ndate lõpus ja 90ndate alguses olid probleemikeskne ja kogukonnakeskne politseitöö revolutsiooniliseks alternatiiviks professionaalse politseitöö mudelile. Need kaks väljendit said poliitilisteks moeterminiteks ja nende kontseptsioonide kohta on avaldatud mitmeid raamatuid ja artikleid. Neid termineid kasutades on Kennedy ja Moore'i (1995)

poolt viidatud kui samasisulistele strateegiatele, teised aga on säilitanud selge erisuse kahe mõiste vahel (Goldstein, 1990; Eck & Spelman, 1987). Probleemikeskset politseitööd (*problem-oriented policing*), (edaspidi POP) määratletakse tavaliselt läbi politsei keskendumise kuritegevuse põhjuseks olevate probleemide lahendamisele, kuid samas rõhutab kogukonnakeskne politsei tugeva kogukonna ja politsei partnerluse ühiseid jõupingutusi, et vähendada kuritegevust ja suurendada turvalisust (Moore, 1992). Kogukonnale orienteeritud politseinikud kasutavad probleemide lahendamist kui tööriista ja probleemile keskendunud üksused teevad koostööd kogukonnaga (Braga, 2008, lk 12).

Probleemile suunatud politseitöö lähenemisele anti toimiv struktuur Newport News, Virginias. Teadlased koostöös politseiametnikega lõid mudeli, mis on saanud tuntuks nime all SARA. SARA mudel koosneb neljast etapist (Eck & Spelman, 1987; Kaasik, 2008; Braga 2008, lk 15).

- Skaneerimine (*Scanning*), probleemide otsing, identifitseerimine ja sõnastamine. Kasutatakse erinevaid teadmisi, kogutud statistilisi andmeid ja tehnilisi vahendeid.
- Analüüs (*Analysis*), erinevate andmete kogumine sisemistest ja välistest allikatest ning nende analüüsimine. Eesmärgiks on mõista probleemi laiemat tausta ja sügavamaid põhjuseid.
- Reageerimine (*Response*) ja vastutegevus. Koostöövõrgustike ja kaasamise kaudu leida probleemi lahendamiseks parimad võimalused.
- Hindamine (*Assessment*). Efektiivsuse hindamine, et selgitada välja, kas ühistegevuste tulemusena probleem leevendus või sai lahenduse. Parimate praktikate väljaselgitamine tulevikus tekkivate küsimuste ennetamiseks või lahendamiseks.

Virta (2000) jagab politsei ülesandeid ühiskonnas kolme mõõtmesse: kontrollikesksed, ühiskonnakesksed ja probleemikesksed. Sealjuures kogukonnakeskse politsei ülesanded on sellise käsitluse puhul pigem ühiskonna- ja probleemikesksed. Autori hinnangul saab arvestades varasemalt käsitletud kliendi suhete hierarhiat lisada neljanda - kogukonnakeskse mõõtmise (vt joonis 1 lk 12). Kogukonnaga positiivsetele ja pikaajalistele suhetele keskendumine ei eelda alati probleemi olemasolu.

Tabel 2. Kogukonnakeskse politsei liigendamine dimensioonideks

Dimensioon	Selgitus
Filosoofiline	Sisaldab ideid, uskumusi, hoiakuid ja väärtusi, mis on kogukondliku politsei aluseks, nagu kogukonna sisend, laiapõhjaline politseitöö ja isikule suunatud teenindus. Eraldi rõhutatakse politseitöö seotust territooriumi ja paikkonnaga, teenindamisele keskendumist, probleemikesksust, kogukonnaga arvestamist ja proaktiivsust.
Strateegiline	Sisaldab peamisi tegevuskontseptsioone, et sõnastada kogukonnakeskse politsei filosoofiline lähenemine poliitikateks, prioriteetideks, toimub ressursside ümberjagamine tegevustele, mis on suunatud territooriumile ja ennetamisele.
Taktikaline	Hõlmab konkreetseid programme, taktikaid ja käitumisjuhised politseiametnikele, kes rakendavad kogukondlikku politseitööd. Näiteks: positiivne sekkumine, koostöö ja probleemide lahendamine.
Organisatsiooniline	Hõlmab muutusi politsei sisemises organisatsiooni struktuuris, juhtimises ja informatsiooni liikumise korralduses, mis võimaldab täita kogukonnakeskse politseitöö eesmärgid.

Allikad: autori koostatud Cordner & Scarborough, 1997; Kiehelä & Mälikia, 2000; Viikmaa, 2008 põhjal.

Trojanowicz (1988) käsitleb kogukonnakeskse politsei (*community policing*) mõistet kui filosoofiat, mitte konkreetset taktikat, kogukonnakeskne lähenemine on ennetav, detsentraliseeritud lähenemine, mille eesmärk on vähendada kuritegevust, korratust ja selle kaudu hirmu kuritegevuse ees. Mida intensiivsemalt kaasab politsei kogukonda, seda tõenäolisemalt saavutab ta pikas perspektiivis elanikkonna hulgas usalduse ja õigusrikkumistega seonduva informatsiooni jagamise, mis omakorda aitab saavutada varem mainitud eesmärgid. Kogukonnakeskne politseitöö kasutab erinevaid taktikaid, nt jalgsi patrulli kogukonna keskel. Politseinike osalus kogukonnas julgustab kahepoolset informatsioonivahetust, mis tagab politseinikule asjakohase informatsiooni korrakaitsete prioriteetide seadmiseks. Kogukonnaga tegeleva politseiametniku ülesandeks on kogutud info jagamine kogu politseiüksusega ja kogu üksuse ressurssi rakendamine (suunamine) probleemide lahendamisel.

Kogukonnakeskse lähenemise dimensioonide kirjeldamine võimaldab autori hinnangul hiljem teenuste planeerimise ja juhtimise vaates luua seoseid protsesside ning tegevuste taseme määramisel ja teha arendusettepanekuid konkreetsele organisatsiooni tasandile.

Tabel 3 Peamised printsiibid kogukonnakeskses politseitöös edu saavutamiseks

Printsiip	Selgitus
Erapooletus (<i>equity</i>)	Kõik elanikud saavad politseilt teenust, mis on tõhus ning inimväärne, olenemata nende rassist, rahvusest, usust, soost, sissetulekust, seksuaalsetest eelistustest jt erisustest. Kogukonnakeskne politseitöö arvestab kogukonna liikmete erinevate vajadustega (noorukid, vanurid, ohvrid jne).
Usaldus (<i>trust</i>)	Tähendab veendumust selles, et inimesed väljendavad seda, mida mõtlevad. Kogukonnakeskse politsei tegevus peab toetama põhimõtet, et on usaldusväärne ja järgib antud lubadusi. Usaldus vähendab lõhesid politsei ja elanike vahel ning loob aluse osapoolte vaheliseks koostööks. Suhtlus peab tuginema vastastikusele mõistmisele ja austusele.
Teenindamine (<i>service</i>)	Iseloomustab politseitöö soovi kindlustada detsentraliseeritud ja isikustatud politseiteenus ümbruskonnale lähtuvalt selle konkreetsetest vajadustest. Elanikud peavad olema politsei klientideks, kellele pakutakse arvestades nende vajadusi parimat teenust.
Vastutus (<i>accountability</i>)	Tähendab osapoolte vastutust: kogukonna liikmed hoiavad politseid vastutavana tema tegevuste eest ja politsei omakorda hoiab kogukonda vastutavana tema osa eest turvalisuses ning üldises heaolu edendamises ja tagamises.

Allikad: autori koostatud Trojanowicz & Bucqueroux, 1998; Viikmaa, 2008 põhjal.

Politseil tuleb oma kriminoloogiaalase asjatundlikkuse toel ja kohustustest tulenevalt toetada igasugust elukohajärgset kodanikuaktiivsust, ka siis, kui turvaprojektidest või kuritegevuse tõkestamisest mitte kuskil ega midagi ei räägita. Kuriteo ennetamine oleks sel juhul „kõrvalsaadus“, nagu hea sotsiaalne suhtlemine, mis loob kogukonnas turvalisust. (Korander, 2000) Soome lähipolitsei (põhjamaade vaste piirkondlikule politseile) arendajad on kirjeldatud kogukonnakeskse politseitegevuse peamiste põhimõtetenä: ennetamist ja proaktiivset mõtteviisi, tavakuritegevuse ja selle ennetamise tähtsuse rõhutamist, probleemikesksust ja analüütilisust, sidusrühmade koostööd, elanikele lähemale tulekut, kollektiivsust, kriminaalpreventsiooni eest vastutamist, detsentraliseerimist ja isejuhtimise suurendamist, meeskonna- ja rühmatööd, vastutust elanikkonna ja piirkonna ees, efektiivsuse igakülgset hindamist (Kiehelä & Mälikia, 2000). Viikmaa on oma magistrیتöös (2008) refereerinud Trojanowicz ja Bucqueroux 1998. aastal kirjeldatud kümnet edu saavutamise põhiprintsiipi, selle kohaselt on neli olulisemat printsiipi: erapooletus, usaldus, teenindamine ja vastutus (vt tabel 3).

Kogukonnakeskse politseitöö meetodite puhul võib kohata suuremates ja keerulisemates organisatsioonides vastuseisu (politsei)kultuuri muutustele, kuna sellega käib kaasas detsentraliseerimine ja ülesannete jagamise nõue. Väiksemates üksustes võib vastuseis olla seotud tõenäoliselt politsei arusaamaga oma töö iseloomust ja politsei rollist, teiste sõnadega kontrolli- ja teenindusorientatsiooni kokku sobitamisega. (Green, 1992; Kiehelä & Mälikia, 2000) Rõhutada tuleb, et kogukonnakeskne politsei, kui selline, ei asenda ja välista teisi politseimudeleid, vaid suurendab politsei võimalusi olukordades, kus seni rakendatud mudel ei ole olnud sobiv või ei ole andnud üldiselt soovitud tulemust (Cheurprakobkit, 2008, 19; Suve, 2014).

Tabel 4. Kogukonnakeskse ja professionaalse politseitöö mudelite võrdlus

	Kogukonnakeskne politsei	Professionaalne politsei
Strateegiline tasand	Lai käsitlus politsei funktsioonidest. Detsentraliseeritud, pikaajalised mõjud, mis on seotud algpõhjustega. Ennetusele orienteeritud organisatsioon, kaasav poliitika. Fookus kogukonna probleemidel ja eelistustel.	Kitsas käsitlus politsei funktsioonidest. Tsentraliseeritud üksikjuhtumitele suunatud kiire reageerimine. Avas- tamisele ja tõkestamisele suunatud poliitika. Fookus kuritegevuse sisemistel loogikatel ja valitsuse seatud poliitilistel eesmärkidel.
Taktikaline tasand	Politsei üldiste huvide terviklik vaade piirkonnas arvestades kogukondade huve. Kogukondade toetuse loomine ja mobiliseerimine. Politseinik on generalist.	Politsei huvide interpreteerimine ühe konkreetse funktsiooni kaudu. Konkreetse tegevuse või rühma mõjutamine ja allasurumine. Politseinik on spetsialist.
Operatiivne tasand	Kasutatakse tehnikaid, mis loovad kontakti kogukonnaga (jalgsi patrull). Kasutatakse kaasavaid ennetusele suunatud taktikaid. Fookus on ennetusel ja vähetähtsatel rikkumistel viisil, mis on sobiv kohalike tavadega.	Kasutatakse taktikaid, mis võimaldavat kiiret reageerimist suurtel aladel (autopatrull). Hirmutamisel põhinev taktika ennetamiseks. Normide abil kujundatakse standardeid, arvestamata kohalikke olusid.
Struktuur	Divisionaalne organisatsioon. Avatud organisatsioon, tihe tagasiside ja sobiv tagasiside arvestades ülesande konteksti. Valikuline detsentraliseerimine. Eesmärkide standardiseerimine.	Professionaalne bürokraatia. Fookus on sisemistel protsessidel, vajadus domineerida keskkonnas. Tsentraliseerimine. Väljundite ja professionaalsete oskuste standardiseerimine.

Allikas: Suve, Selg & Sootla, 2015.

Autori hinnangul on kohalikku konteksti arvestades konkureerimas kogukondliku ja professionaalse politsei mudelid. Nagu eelpool märgiti, ei esine ükski mudel puhtal kujul ja edu on võimalik saavutada elemente kombineerides (vt tabel 4). Rakendatavate politsei

modelite puhul on oluline eristada käitumuslikke tunnuseid organisatsiooni erinevate tasandite vaates. See aitab seada organisatsiooni protsesside muutmisel paremaid eesmärgi ning näitab kas planeeritud tegevused ja kirjeldatud protsessid aitavad meid liikuda soovitava juhtimise paradigma suunas või hoiavad kinni varasematest postulaatidest.

Tabel 5. Kliendi, haldusjuhtimise ja rakendatava politseitöö mudeli seosed

Kliendi segmen- teerimine	Teenuse tajumine	Suhe teenuse tarbimisse	Juhtimise süsteem	Politsei funktsioonid ühiskonnas	Politseitöö strateegia ja põhiliselt rakendatav mudel	Loodav väärtus
Partner	Lojaalsus	Vastastikku kasulik suhe	Avaliku hüve loomine	Kogukonna- keskne	Kogukonna- keskne politsei	Suhte väärtus
Toetaja	Usaldus	Usaldusel põhinev suhe		Probleemi- keskne	Probleemi- keskne politsei	
Klient	Usaldus- väärsus (ohutus, turvalisus)	Usk teenuse kindlusesse				
	Suhe	Teenusega rahul olemine	Uus haldus- juhtimine	Ühiskonna- keskne	Professio- naalne politsei	Episoodi kontakti väärtus
Tarbija	Teenuse otsimine	Teadlik teenuse tarbimine				
Elanik	Kasu saamine	Teenusest osa saamine		Tradit- siooniline avalik haldus	Kontrolli- keskne	
Subjekt	Kahju vähen- damine	Teenuse tarbimine vastu tahtmist				

Allikas: autori süntees varasemale tuginedes

Tabelis 5 on autori poolt koondatud kliendi segmenteerimise alusel suhe teenusesse, selle tajumine ja vastava väärtuse loomiseks enim sobiv juhtimise süsteem või politseitöö mudel. Kogukonnakeskse lähenemise mõiste kasutamine on laialt levinud, samas ei piiritleta seda mõistet piisavalt selgelt. Käesolevas töös keskendus autor kogukonnakesksele politseitööle, kuna tegemist on mõjukaima teoreetilise lähenemisega, mis koondab enda alla väga paljusid erinevaid mudeleid. Paralleelselt on võrreldud

käsitlust postmodernsete mudelitega: probleemikeskse politseitöö ja „katkiste akende“ teooriaga. Mainitud mudelite võrdlus annab võimaluse politsei tegevustele konkreetse fookuse seadmiseks: suhted, probleemi lahendamine või ennetus. Selline tegevuseesmärkide väljatoomine annab selgema sisendi protsessijuhtimise rakendamiseks.

1.3. Protsessijuhtimise rakendamine avalikus sektoris

Käesolevas alapeatükis käsitletakse protsessijuhtimise rakendamise teoreetilisi käsitlusi ja nende rakendamise võimalusi avalikus sektoris. Eraldi keskendutakse protsesside visualiseerimise tööriistadele,

Protsessijuhtimine on tuntud ja palju käsitletud valdkond üldises erasektori juhtimises tööstuses, kasutegurid on laialt kajastatud ning ilmnevad eeskätt protsessides, mille käigus tehakse ajas korduvaid tegevusi. Avalikus sektoris on protsessijuhtimine vähem levinud ja käsitlused on pigem üldisemad. (Gulledge & Sommer, 2002) Protsessid ja protsessijuhtimine on autori hinnangul avaliku sektori vaates kiiresti arenev trend.

Laiemas ja keelelises tõlgenduses on protsess teatud tulemuseni jõudev asjade või nähtuste muutumine, teisenemine, liikumine, areng, sellise muutumise kulg (EKSS, 2009). ISO 9000:2015 järgi on protsess vastastikku seotud või vastastikust mõju avaldatavate tegevuste kogum, mis muundab sisendi väljunditeks (ISO, 2015).

Zairi (1997) mõistab protsessina sisendite muutmist väljunditeks ning kirjeldab nelja protsessi võtmeomadust: ennustatavad ja defineeritavad sisendid, lineaarne ja loogiline tegevuste järjestatus või voog, kogum selgelt defineeritavaid tegevusi või ülesandeid ja ennustatav ning soovitatav tulemus või väljund. Davenport ja Stoddard (1994) nimetavad protsessina struktureeritud ja mõõdetavate tegevuste kogumit, mis on suunatud väljundina konkreetsele kliendile või turule. Hammer ja Champy (2009) lisavad sisendile ja väljundile suunatud tegevustele kliendile loodava väärtuse mõiste. Protsesside eesmärgiks on luua väärtusi ja protsessijuhtimise eesmärgiks on toetada väärtuste loomist (vom Brocke & Sonnenberg, 2015). Dumas, La Rosa, Mendling ja Reijers (2013) peavad äriprotsesside juhtimist (*business process management*, edaspidi BPM) kunstiks ja

teaduseks jälgimaks kuidas tehakse organisatsioonis tööd, et tagada järjepidevat tulemust ning kuidas kasutatakse ära parendamisvõimalused. Edaspidi kasutab autor töö konteksti arvestades protsessi mõistet, eristamata äriprotsessi mõistet (vt lisa 13). Eristada tuleb mõisteid protsesside juhtimine ja protsessijuhtimine, kus protsesside juhtimisena (*management of processes*) tuleb mõista üksikute protsesside juhtimist, opereerimist ja parendamist, samas kui protsessijuhtimine (*process management*) on organisatsiooni süsteemne tegutsemine eesmärgi nimel. (Dumas *et al*, 2013)

BPM on lähenemisviis, mis koondab kogu organisatsiooni juhtimist (strateegia, eesmärkide seadmine, kontroll ja planeerimine) baseerudes oma põhiprotsessidel. Samas definitsiooni järgi on protsess lihtsalt struktureeritud, mõõdetud kogum tegevusi, mis on loodud tootma mingit konkreetset väljundit kindlale turule või kliendi rühmale. (Green & Rosemann, 2000; Bandara, 2007) Rosemann ja Bocke (2015) nimetavad BPM kriitilisteks tuumelementideks strateegilist joondumist, valitsemist (*governance*), meetodeid, IT lahendusi, inimesi ja kultuuri.

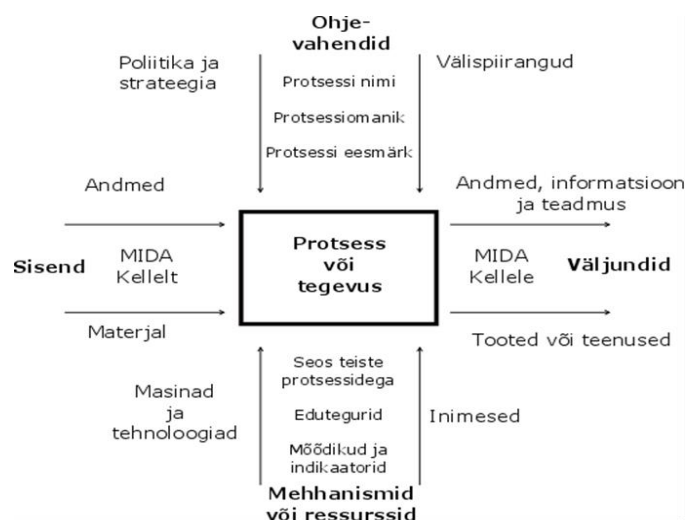
Protsessijuhtimine kannab endas kolme olulisemat praktikat: protsesside kaardistamine, protsesside parendamine ja protsessijuhtimise süsteemide kinnistamine. Tegevused on suunatud protsesside kaardistamisele ja salvestamisele, parendamine on süsteemi väljatöötamine, mis aitab mõista, kui hästi see vastab kliendi vajadustele ja kõrvaldada erinevusi protsesside ja väljundite vahel. (Hackman & Wageman, 1995; Harry & Schroeder, 2000; Benner & Tushman, 2001) Samuti on protsessipõhine lähenemine läbivaks printsiibiks kvaliteedijuhtimises (TQM, Kuus Sigmat, *Lean* jne), sh tervikliku kvaliteedijuhtimise (TQM) põhilisteks teemadeks on: järjepidev parendamine, kliendi olulisus, töötajate võimustamine ja tegevused kui protsessid. (Zairi, 1997; Oakland, 2006)

Laiema käsitluse kohaselt on protsessijuhtimise võimaldajate ja tulemuste ühendamiseks tähelepanu vajavateks aspektideks: protsessi strateegia ning eriti selle rakendamine; protsesside liigendamine, kaasaarvatud määratlemine, kavandamine ja süsteemid; protsessi toimivus ning selle mõõtmine ja parendamine; töötajate ja eestvedajate rollid; väärtused, tõekspidamised, vastutus, aruandluskohustus, volitused ja tunnustused ning informatsioon ja teadmus, mis avaldavad mõju tarneahelale. (Oakland, 2006)

BPM on struktureeritud lähenemisviis põhitegevuste analüüsimiseks ja pidevaks parendamiseks. Protsesside juhtimine tegeleb erasektoris peamiste äritegevuse aspektidega, milleks on laenukapitali kasutamine ja lisaväärtuse loomine. Protsesside juhtimine peab olema reguleeritud järgmiste reeglitega (Zairi, 1997):

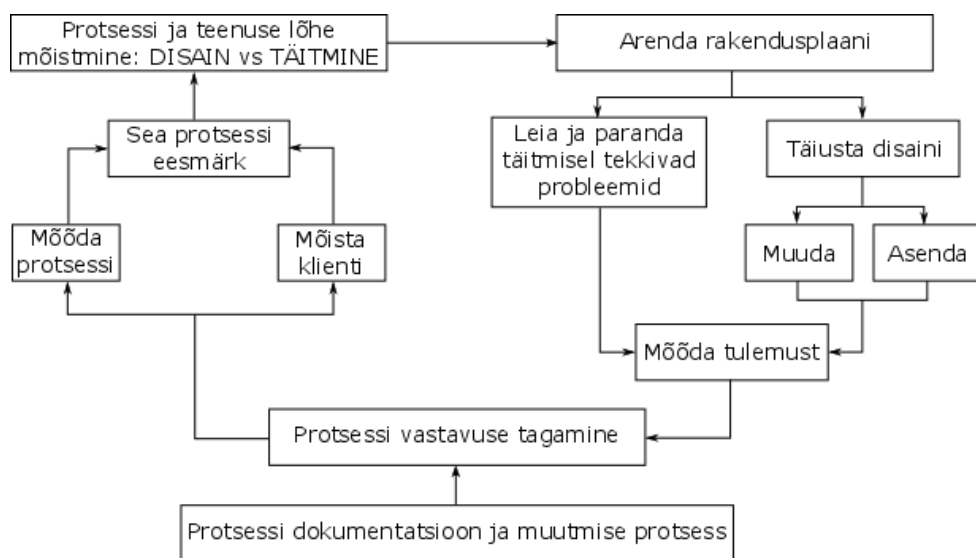
- põhitegevused peavad olema põhjalikult kaardistatud ja dokumenteeritud;
- BPM loob läbi võtmetegevuste horisontaalsete seoste fookuse klientidele;
- BPM tugineb distsipliini kindlustamisel süsteemidele ja dokumenteeritud protseduuridele;
- BPM tugineb mõõdistamistegevustele, et hinnata iga eraldi protsessi tootlust, seab eesmärged ja toodab väljundit, mis suudab vastata ettevõtte eesmärkidele;
- BPM peab tuginema järjepidevale optimeerimisele läbi probleemide lahendamise ja korjates välja täiendava kasu;
- BPM peab olema inspireeritud parimast praktikast saavutamaks parema konkurentsivõime;
- BPM on lähenemine organisatsioonikultuuri muutmiseks ning ei anna tulemusi mitte lihtsalt läbi heade süsteemide ja õige struktuuri omamise.

Avaliku sektori peamiseks kasuks protsesside juhtimisel on suurema tõhususe ja efektiivsuse saavutamine organisatsiooni protsesse polüfunktsionaalseteks ümber kujundades. (Gulledge & Sommer, 2002)



Joonis 3. Protsessi elemendid (autori koostatud Giaglis, 2001; Karakostas *et al*, 2006 alusel)

Hammer (2010) on kirjeldanud oma BPM käsitluses, et kui protsessid on paigas, tuleb tegeleda järjepidevalt jõudluse tagamisega. Tuleb jälgida olulisi näitajaid, mis on seotud klientide vajadustega, ettevõtte nõuetega ning võrrelda neid püstitatud eesmärkidega. Kui tegevused ei ole seotud eesmärgiga, tuleb neist loobuda. Joonisel 4 kirjeldatud mudel on Hammeri täiendus klassikalisest Demingi kvaliteedi ringist (*Plan Do Check Act*) (Deming, 1982). Autori hinnangul saab siin luua käesoleva töö konteksti arvestades seose probleemile suunatud politseitöö mudeliga SARA ja selle nelja dünaamilise etapiga (vt lk 16): skaneerimine, analüüs, reageerimine ja hindamine.



Joonis 4. Protsessijuhtimise olulised etapid (Hammer, 2010)

Harrington (1995) toob välja (vt tabel 6 lk 24), et panustades kindlatele (mõistlikele) süstemaatilistele metodoloogilistele lähenemistele, on võimalik panna protsessid efektiivselt tööle ning viia need heade tulemusteni ja selleks tuleb läbi käia kindlad faasid.

Trkman (2013) toob varasematele käsitlustele toetudes välja protsessijuhtimise kriitilised edutegurid: strateegiline joondumine, mis rõhutab et BPM rakendamine ilma selge strateegilise eesmärgita on tihti ebaedu aluseks ja seda just suuremates organisatsioonides; tulemuse mõõtmine, mis tagab protsessidele keskendumise ja organisatsiooni üldiste eesmärkide saavutamise; organisatsioonilised muutused, kus keskenduda ei tuleks traditsioonilise organisatsiooni struktuuri muutmisele, vaid leida kombinatsioon protsessile keskendumiseks; IT süsteemide toetus, mis tagab protsessi

sammude automatiseerimise ja kliendile pakutava teenuse paranemise; töötajate koolitamine ja võimustamine, mis tõstab oluliselt BPM edu saavutamise eeldusi, seda nii teenuse kvaliteedi, kui kiiruse efektiivsuse vaates (oluline on kogu protsessi tsükli mõistmine). Sellele lisanduvad muud vähem kriitilised praktikad, mis konkreetse kaasuse puhul ei pruugi olla ebaolulised.

Tabel 6. Võtmetegevused protsesside muutmiseks

Faas	Võtmetegevused
Protsessi kvaliteedi muutuste ettevalmistamine	Kriitiliste protsesside defineerimine (kirjeldamine) Protsesside omanike valimine Esialgsete piiride kirjeldamine Protsessi parendamise meeskondade moodustamine ja koolitamine Protsesside piiritlemine Mõõdikute paika panemine Projekti ja muutuste juhtimise plaanide loomine
Protsesside mõistmine	Protsessi diagrammi loomine Simulatsioonimudeli ettevalmistamine Protsessi „läbi käimine“ Protsessi maksumuse ja tsükli ajalise analüüsi läbiviimine Kiirete paranduste sisseviimine Protsesside ja protseduuride reastamine
Protsesside korrastamine	Protsessi ümberkujundamine (keskendunud parendamine) Uue protsessi disainimine (protsessi ümber konstrueerimine) Protsessi võrdlemine Parendamise, maksumuse ja riskianalüüs Eelistatud protsessi valik Esmane rakendusplaan
Rakendamine, mõõtmine ja kontrollimine	Lõplik rakendusplaan Uue protsessi rakendamine Protsessi sisesed mõõtmised Tagasiside süsteemid Vähese kvaliteedi maksumus
Jätkuv arendamine ja parendamine	Suurimad läbimurded soorituses Protsessi parendamine peab jätkuma Loomulikud töömeeskonnad või üksused Parendusmeeskonnad võtavad üle

Allikas: Harrington & Harrington, 1995.

PPA-s alustati teenuste ja protsesside kirjeldamisega 2011. aastal. Tänaused teenused on kirjeldatud arvestades PPA varasemaid tegevusi ja protsesse. Teenuste esmase kirjeldamisega ei muudetud oluliselt olemasolevat organisatsiooni korraldust. 2014. aastal alustati organisatsiooni ümberkorraldamist ja lähtuti teenuspõhisest

juhtimismudelid (Suve, 2015). Joonisel 12 lk 45 on märgitud PPA teenuste areng dünaamilise protsessina.

Kuigi juhtumikorraldamine on kontseptsioonina teada-tuntud (isegi ametina sotsiaalhoolekandes ja meditsiinis), ei ole selle kohta veel standardset definitsiooni. De Man (2009) soovib defineerimisel jälgida järgmisi põhimõtteid:

- protsessi keskmes on kaasus või juhtum ise;
- juhtumikorraldus põhineb koostööl ja kommunikatsioonil, töötajad vastavad nii sisemistele kui välistele sündmustele;
- sündmuste puhul ei ole sageli ette antud, milliseid tegevusi tuleb teha ja millises järjekorras, töötaja peab hindama vajadusi, mida teha esimesena ja millised tegevused järgnevad;
- eesmärk, mida saavutada on selgem kui tee, mida jälgida. Võib olla erinevaid võimalusi selle saavutamiseks, töötaja otsused määravad kindlaks liikumise tee. Protsessid pigem arenevad, kui on eeldefineeritud.
- Juhtumikorraldajad on eelteadmistega isikud, kelle oskused võimaldavad neil vabalt valida otsuseid, mille eest nad vastutavad.

Rummler ja Brache (1995) seavad eduka juhtimise aluseks selgelt loodud ning kommu­ni­keeritud organisatsiooni eesmärgid, struktuuri ja juhtimise praktikad. Organisatsiooni strateegiliseks ja efektiivseks juhtimiseks on vaja eraldada kolm taset: strateegiline ehk organisatsiooni tase, protsessi ehk taktikaline tase ja tegevuse ehk operatiivne tase. Bandara, Indulska, Chong ja Sadiq (2007) on välja toonud, et protsessijuhtimise rakendamisel tuleb arvestada organisatsiooni erinevatel tasanditel esinevate probleemidega. Klassikaliste organisatsiooni tasandite vaates on strateegilise tasandi väljakutseks strateegiliste eesmärkide seadmine ja töötajate kaudu ning koostöös ühenduslülil leidmine nende eesmärkide saavutamiseks. Taktikalisel tasandil tuntakse kõige enam puudust protsesside modelleerimisega seonduvast ning operatiivsel tegevuste tasandil on takistuseks tehnoloogiliste vahendite nõrkus ja lõhe kujundatud protsesside elluviimisel (tabel 7 lk 26).

Oluline on pöörata tähelepanu organisatsiooni struktureerimise erisustele, arvestades traditsioonilist hierarhilist lähenemist ja protsessidele keskendunud lähenemist. Eissens-

van der Laan, Broekhuis, van Offenbeek ja Ahaus (2016) kirjeldavad kolme tüüpi organisatsiooni mudeleid: väljundile orienteeritud hierarhilised, protsessidele orienteeritud horisontaalsed ja kombineeritud.

Tabel 7. Protsessijuhtimise tasandid ja peamised probleemid

	Strateegiline tasand ehk organisatsiooni tasand	Taktikaline tasand ehk protsessi tasand	Operatiivne tasand ehk tegevuse tasand
Eesmärgid ja mõõdikud	Organisatsiooni eesmärgid ja nende mõõtmine: kas on sõnastatud ja kommunikeeritud olusid arvestav strateegiline eesmärk?	Protsessi eesmärgid ja nende mõõtmine: kas eesmärgid ja võtmetevused on seotud kliendi ootuste ja org. vajadustega?	Tegevuse eesmärgid ja tegevuse eesmärkide mõõtmine: kas tegevuste väljundid ja standardid vastavad protsessi nõuetele?
Disain ja rakendamine	Organisatsiooni kujundamine ja arendus: kas põhiprotsessid on kirjeldatud, on vajalikud ja sobivad organisatsiooni struktuuriga?	Protsessi kujundamine ja arendus: kas protsessid on tõhusad ja efektiivsed ning vastavad püstitatud eesmärkidele?	Tegevuste kujundamine ja arendus: kas tegevused vastavad protsessi nõudmistele, on loogiliselt järjestatud ning piisavalt tehniliste vahenditega toetatud?
Juhtimine	Organisatsiooni juhtimine: kas asjakohased ja mõõdetavad eesmärgid on seatud, protsessid on juhitavad ja ressurssidega kaetud?	Protsessijuhtimine: kas alamprotsessid on kirjeldatud ja juhitavad, protsessi tegevused on ressurssidega kaetud?	Tegevuse juhtimine: kas töötajad mõistavad tegevuste eesmärki, prioriteete ja ressursi jaotumist; kas töötajatel on teadmised oskused ja võimalused eesmärkide saavutamiseks?
Peamised probleemid	Juhtimise puudumine, töötajate huvi puudus, ühtse käsitlemise puudumine, protsessijuhtimise ja organisatsiooni strateegia ühenduslüli puudumine.	Standardite puudumine; protsesside spetsifikatsiooni puudumine, protsessijuhtimise oskuste puudulikkus, protsessijuhtimise metodoloogia puudulikkus.	Protsesside visualiseerimist toetava töövahendi puudumine, protsesside kujundamise ja elluviimise vahelised lahkeliid, valearusaamad töövahendi võimalustest.
Kasutatavad juhtimis-mudelid	Strateegiline juhtimine, funktsioonide ülene eesmärkide loomine ja elluviimine.	BPM äriprotsesside juhtimine, põhitegevuse analüüsimine ja arendamine.	CM juhtumid korraldamise mudel toetab teadmismahukate protsesside paindlikku juhtimist.

Allikad: autori koostatud Rummler & Brache, 1995; Bandara *et al*, 2007 põhjal.

PPA-s alustati teenuste ja protsesside kirjeldamisega 2011. aastal. Tänaused teenused on kirjeldatud arvestades PPA varasemaid tegevusi ja protsesse. Teenuste esmase kirjeldamisega ei muudetud oluliselt olemasolevat organisatsiooni korraldust. 2014.

aastal alustati organisatsiooni ümberkorraldamist ja lähtuti teenuspõhisest juhtimismudelist (Suve, 2015). Joonisel 12 lk 45 on märgitud PPA teenuste areng dünaamilise protsessina.

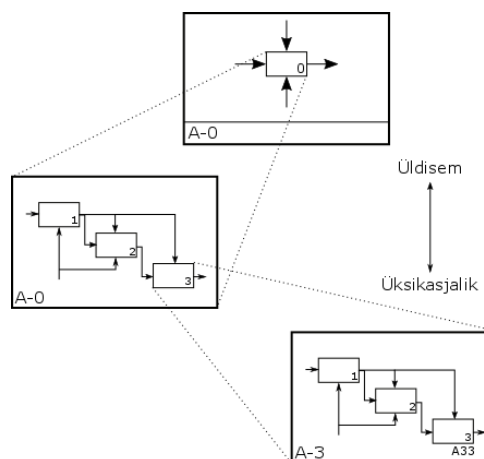
Protsesside kirjeldamisel lihtsamaks graafiliseks meetodiks on voodiagrammid, mille abil saab näidata tegevuste järjestust, protsessi algust ja lõppu. Voodiagrammid aitavad paremini mõista ja tundma õppida protsesse ning nendesse kaasatud inimestest meeskondi luua. Voodiagramme on võimalik koostada erinevate vahendite abil, kuid tervikpilti ja järjepidevat parendamist võimaldava protsessikirjelduse loomiseks on mõistlik kasutada protsesside modelleerimiseks ettenähtud tarkvara ja konkreetset meetodit või standardit.

Töövoogude kirjeldamise tehnoloogia tagab paindliku ja sobiva keskkonna, et arendada komponentidele orienteeritud ja ettevõtteüleseid infosüsteeme. Protsesside, alamprotsesside ja toetavate tugiprotsesside kirjeldamine annab võimaluse automatiseeritult koordineerida tegevusi, mis võivad olla organisatsiooni üleselt mitmekihilised ja missioonikriitilised. Töövoogusid käsitlevad programmid on ülesehitatud koordineerima protsesse, mis on keerulised ja hõlmavad suurt hulka tegevusi ja nendega seotud alamtegevusi. (Sadiq & Orłowska, 2000) Enimlevinud meetoditena saab välja tuua järgmised tuntud lühendid: IDEF-0 (*Integration Definition Function Modeling*), UML (*Unified Modelling Language*), EPC (*Event-driven Process Chain*), YAWL (*Yet Another Workflow Language*), BPMN (*Business Process Model and Notation*), teenuse plaan (*service blueprint*). Käesoleva magistritöö raames antakse ülevaade IDEF-0, teenuse plaani ja BPMN protsessi töövoogu visualiseerimise tööriistadest.

IDEF perekonda kuuluvad modelleerimise tehnikad on arendatud formaalsete tähiste komplektina esitlemaks ja modelleerimaks integreeritult protsesse ja andmestruktuure. IDEF süsteem koosneb mitmest erinevast iseseisvast tehnikast, millest enim tuntud on funktsioonide modelleerimine (*Function Modelling*), andmete modelleerimine (*Data Modelling*), ja protsesside kirjeldamine (*Process Description Capture*). IDEF-0 on modelleerimistehnika, mis põhineb struktureeritud analüüsi ja disaini tehnikale SADT (*Structured Analysis and Design Technique*). (Giaglis, 2001) IDEF-0 võeti kasutusele enam kui 25 aastat tagasi USA lennuväes. IDEF-0 koosneb hierarhiliste diagrammide

jadast ja tekstist, mis ristviitavad üksteisele ristkülikutena kirjeldatud protsessi komponentide ja nooltena kirjeldatud andmete või objektide kaudu. Ristkülikuna kujutatud plokke kirjeldatakse tegusõna või fraasi kaudu, mis kirjeldab toimuvat. Nooled seostavad andmeid või objekte, mida hakatakse teostama (oluline on see, et nad ei kujuta voogu ega järgnevust). Protsesse kirjeldatakse (vt joonis 3 lk 22) sisendite, ohjevahendite, väljundite ja ressursside või mehhanismide abil (ICOR – *Inputs, Controls, Outputs, Resources*). (Oakland, 2006, lk 177; Karakostas, Zorgios & Alevizos, 2006)

IDEF mudel võimaldab vaadelda protsesse erinevatel tasanditel (vt joonis 5) ja kirjeldada sisendid ja oodatavad väljundid. Vaatamata IDEF-0 lihtsusele ja mitmetele eelistele, esitab ta mitmeid piiranguid, mis võivad muuta tehnika sobimatuks protsesside analüüsimisel. Nagu varem mainitud, on mudelid staatilised skeemid, mis ei esita otsest ega kaudset sidet ajalise perspektiiviga. IDEF-0 tehnika ei esinda käitumuslikku või informatsioonilist modelleerimise perspektiivi. (Giaglis, 2001)



Joonis 5. IDEF-0 alamprotsessideks liigendamise struktuur (Oakland, 2006)

Teenuse plaan on protsessi diagramm ja mudel, kus on kirjas kõik teenusega seotud detailid. Shostack (1984) soovib teenuse plaani kasutada, kuna see võimaldab uurida protsesside identifitseerimist (kaardistamist), isoleerida võimalike läbikukkumise kohti, luua ajalist raami ja analüüsida kasumlikkust. Teenuse plaan lähtub kliendi vaatenurgast mitte organisatsioonist. Võtmetegevustena nähakse kliendi tegevusi organisatsiooniga kokkupuutumisel. Teenuse plaan võimaldab visualiseerituna kõigil organisatsioonis näha kogu teenuse protsessi, tuues välja kliendi kontaktid ja tõendid nende kontaktide kohta.

Kõik teenusega seotud tegevused on märgitud plaanile. (Bitner *et al.*, 2008) Teenuse modelleerimise ja visualiseerimise käigus püütakse vähendada lõhesid kliendi ootuste ning teenuse kvaliteedi vahel (Zeithaml, Berry ja Parasuraman, 1988; Simon, 2012).

Teenuse plaan koosneb viiest tüüpilisest elemendist (Bitner, Ostrom & Morgan, 2008): kliendi tegevused, „laval“ toimuvad nähtavad teenindajate tegevused, „lava taguses“ kliendile nähtamatud tegevused, tugitegevused ja füüsilised tõendid.

Teenuse plaan jagatakse klassikaliselt teenusele eelnevateks tegevusteks, teenuse tarbimisel tehtavateks tegevusteks ja teenusele järgnevateks tegevusteks, mis annab võimaluse eristada paremini ajalist perspektiivi.

	EELNEV	AJAL	JÄRGNEV
Füüsilised tõendid			
Kliendi tegevused			
Töötaja nähtav kliendikontakt			<i>tegevuse koostoime joon</i>
Taustal nähtamatu töötaja tegevus			<i>tegevuste nähtavuse joon</i>
Tugiprotsessid			<i>sisemise tugitegevuse joon</i>

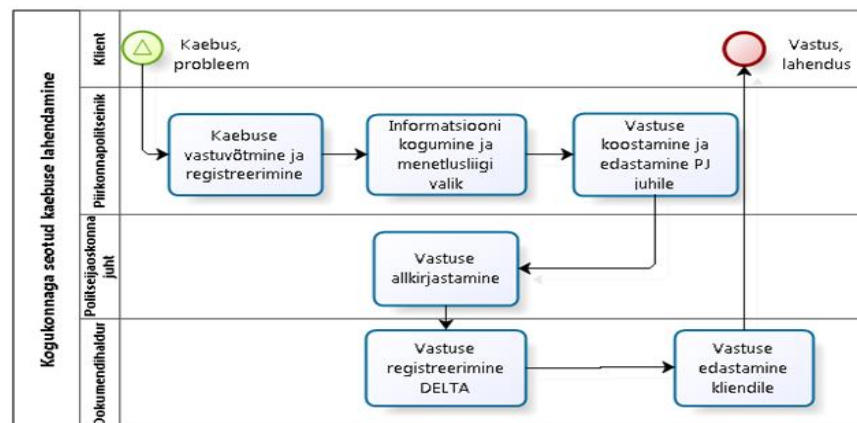
Joonis 6. Teenuse plaani komponendid (autori koostatud Lynn, 1984; Bitner *et al.*, 2008 alusel)

Teenuse plaan on põhiliselt kasutusel teenindussektoris. Simon (2012) toob oma võrdlevas uuringus välja teenuse plaani kliendile orienteerituse perspektiivi, mis võimaldab mõista kriitilisi teenusekvaliteedi puutepunkte.

Samas, kui on vajadus korrastada protsesse organisatsiooni vaatenurgast lähtuvalt, on parem kasutada BPMN diagrammi. BPMN modelleerimist kasutatakse kui baasi protsesside esitlemiseks, simulatsiooniks ja automatiseerimiseks. Samuti on avaliku sektori äriprotsesside käsiraamatu (Ernst & Young, 2013) ettepanekul äriprotsessi kaardistamiseks sobivaim mudeldamise standard BPMN (OMG, 2011), mille osaks on märgistik äriprotsesside graafiliseks esitamiseks. BPMN eesmärk on pakkuda märgistikku, mis on piisavalt intuitiivne ärikasutajatele ja samas võimeline esitama

tehnilistele kasutajatele vajalikul tasemel keerukust. BPMN puhul on tegemist avatud standardiga, mis on koostatud varasemate tootjapõhiste standardite alusel ning on leidnud laialdast kasutust erinevate tarkvaratootjate poolt, kui üks peamine protsesside kirjeldamise märgisüsteem.

BPMN märgisüsteemis on põhiliste ja enam kasutatavate vooelementidena: sündmus, tegevus ja lüüs. Samuti on võimalik kirjeldada põhielementidele lisaks alamprotsesse, mille abil piiritletakse eraldamist vajavad protsessid või tegevused. BPMN kasutab basseini põhimõtet, kus ühe asutuse, üksuse või organisatsiooni protsessiga seotud rollid või isikud on samas basseinis ja neid tähistatakse basseinisestest radadega. BPMN võimaldab lisada vooelementidele lisainfot sisaldavad elemendid, millest enim kasutatavad on: andmeobjekt, andmekogu ja märkus. Vooelementide ühendamiseks kasutatakse ühenduselemente, mis määravad kindlaks tegevuste järjekorra ning seovad vajalikku lisainformatsiooni. Kasutatakse järgnevusvoogu, sõnumivoogu ja seoseid. Vooelemendid tagavad protsessi jälgitavuse ja katkematus. (OMG, 2001; Owen & Raj, 2006; Ernst & Young, 2013) Joonisel 7 on autori koostatud voodiagramm piirkondliku politseitöö teenuse kogukonnaga seotud kaebuste lahendamise protsessist. Kasutatud on nelja rada (rolli) ja kuute järjestatud tegevust.



Powered by
bizagi
Modeler

Joonis 7. BPMN protsessijoonis (autori koostatud programmi BIZAGI abil)

Sarnaselt varem kirjeldatud süsteemidele on BPMN kompleksne vahend ja seda saab rakendada erinevatel eesmärkidel. Oluline on eelnevalt selgeks teha millistel eesmärkidel mudelit rakendatakse. Paljud kasutavad BPMN mudelit kirjeldaval tasandil ja jätavad kasutamata kvaliteedile ja simulatsioonile suunatud võimalused. (Aagasen & Krogstie, 2015) Käesolevas töös on kitsalt vaatluse all BPMN võimalused protsessi voo kirjeldamiseks.

Muudatuste planeerimisel on soovitatav lahus hoida olemasoleva situatsiooni (as-is) kirjeldus ja tuleviku situatsiooni (to-be) kirjeldus. Eristamine võimaldab vahet teha kehtivate protsesside ja idee tasemel olevate protsesside vahel. (Ernst & Young, 2013)

Hammer ja Champy (2009) on identifitseerinud kolme tüüpi organisatsioone, kes peavad rakendama ümberkorraldusi: organisatsioonid, kellel on suured sisemised või välised probleemid ja neil puuduvad valikud; organisatsioonid, kellel ei ole probleeme, kuid juhtkond prognoosib lähitulevikus probleemide kerkimist ja organisatsioonid, kes on parimas seisukorras, kuid näevad võimalust edumaa arendamiseks võrreldes konkurentidega. Paljudes organisatsioonides on protsessid korraldatud väga heal tasemel ja ei vaja lähitulevikus muutmist, nende jaoks tuleb luua pideva parendamise režiim (Oakland, 2006, lk 194). Hammer (1990) kirjeldab protsesside efektiivsemaks muutmist, samas Davenport ja Short (1990) nimetavad seda tegevust protsesside ümberkujundamiseks. Protsesside muutmise metoodikate kohta on palju erinevaid definitsioone ja vaatenurkasid, enamik neist taandub samale põhisõnale (viidatud O'Neil & Sohal, 1999 vahendusel):

- protsesside parandamine (Harrington, 1991),
- põhiprotsessi ümberkujundamine (Kaplan & Murdoch, 1991),
- protsessi innovatsioon (Davenport & Short, 1990),
- protsesside ümberkujundamine (Burke & Peppard, 1993),
- murdepunkti protsesside ümberkujundamine (Johanssen *et al.*, 1993),
- organisatsiooniline efektiivsemaks muutmine (Lowenthal, 1994),
- protsesside juhtimine (Duffy, 1994),
- äri ulatuse uus määratlus (Venkatraman, 1994) ja
- struktureeritud analüüs ja täiustamine (Zairi, 1997).

Protsesside ümberkujundamise (*business process redesign*, edaspidi BPR) all mõistetakse tihti radikaalset protsesside muutmist. BPR käivitati vastusena organisatsioonide vajadusele mõelda uuesti läbi, mida ja kuidas nad teevad, et hakkama saada aina muutuva maailmaga, eriti tehnoloogial põhinevate lahenduste arenguga. Tööriistadena ja tehnikatena saab kasutada efektiivselt erinevaid meetodeid: protsessi visualiseerimine, protsesside kaardistamine, muutuste juhtimine, võrdlusanalüüs, teenuse- ja kliendikesksus. BPR keskmes on objektiivne ülevaade protsessist, mida soovitakse muuta. (O'Neil & Sohal, 1999; Oakland, 2006)

Tabel 8. Äriprotsesside muutmise etapid ja põhilised tegevused

BPR etapp	Põhilised tegevused
Probleemi leidmine	Probleemi või mittevastuvõetava tulemuse kirjeldus; soovitava tulemuse määratlemine; vajaduse hindamine ja mõõdikute kirjeldamine.
Meeskonna loomine	Meeskonnas: <ul style="list-style-type: none"> - kõrgema taseme juht sponsori rollis, - kõrgema taseme juhtidest komitee, - protsessi haldaja, - meeskonna juht, - ümberkavandamise meeskonna liikmed.
Analüüs ja dokumenteerimine	Nähtamatu muutmine nähtavaks, protsesside dokumenteerimine, kaardistamine ja/või voodiagrammide koostamine; andmete kogumine ja sügavamate põhjuste väljaselgitamine.
Uuendamine ja ülesehitamine	Uue protsessi läbimõtlemine ja kavandamine kaasates huvigruppe ja osapooli; postulaatide lõhkumine.
Töö ümberkujundamine ja ümberõpe	Muutuste katsetamine ja nende mõjususe hindamine; väljaõpe ja/või ümberõpe uue olukorra ja rollidega toimetulekuks.
Toimivuse mõõtmine	Toimemõõtmise väljatöötamine.
Pidev ümberkavandamine ja parendamine	Üks protsess korraga ja järjepidevalt arvestades organisatsiooni võimalusi ja vajadusi.

Allikas: Oakland, 2006.

O'Neill ja Sohal (1999) toovad erinevatele autoritele viidates välja viis olulist BPR tööriista ja tehnikat: protsessi visualiseerimine; protsessi kaardistamine; operatiivne uurimismeetod, kus soovitatakse kasutada erinevaid diagramme (IDEF-0) ja analüüsimetodeid; muudatuste juhtimine, mida nimetatakse suurimaks ülesandeks ja väljakutseks; võrdlusanalüüs (*benchmarking*), mis võimaldab visualiseerimist ja protsesside seostamist organisatsiooni üleselt ja protsessi- ja kliendikesksus, mida

nimetatakse BPR põhiliseks eesmärgiks ning mis omab tugevat sidet protsesside parendamisega seonduvate tegevustega ja kvaliteedijuhtimise teooriaga.

Isegi kõige madalamal organisatsiooni tasemel võtavad organisatsiooni muutmisele suunatud tegevused ja pingutused enamasti projekti kuju. Soovitatakse mitmeid erinevaid metodoloogiaid, kuid kõigil neil on paljuski kattuvaid elemente. Fryer, Antony ja Ogden (2009) on koondanud võtmeelemendid, mis tagavad eduka tulemusliku juhtimise: juhtimissüsteemi ja strateegiate ühtlustamine, juhtkonna pühendumine, arendava organisatsioonikultuuri loomine, huvigruppide kaasamine, järelkontroll, tagasiside, tulemusest õppimine. BPR koondab projektis seitse etappi (vt tabel 8 lk 32).

Carr ja Johansson (1995) märgivad kahte tüüpi riske BPR rakendamisel: esiteks tehnoloogiline risk, mis seisneb hirmus, et protsesside muutus ei hakka tööle ja teiseks organisatoorne risk, mida peetakse põhiliseks ja mis on korporatiivne kultuuriline vastasseis muutustele. Nende kultuuriliste vastasseisude murdmiseks pakub võimaluse Hammeri ja Champy (2009) BPRis sisalduv postulaatide lõhkumise meetod. Meetodi eesmärgiks on kindlaks teha reeglid, mis juhivad meie tegevusi ja tuua seejärel päevavalgele nende varjus peituvad postulaadid, millele toetudes on need reeglid loodud. Postulaatide lõhkumist on Oakland (2006) kirjeldatud läbi kaheksa sammu:

- 1) Kliendile pakutava põhiväärtuste määratlemine.
- 2) Põhiprotsesside kaardistamine, kirjeldades võtmeprobleemid.
- 3) Konkreetse probleemi toimivuse kohta andmete kogumine.
- 4) Ajurünnaku abil lahendusi mõjutavate reeglite välja selgitamine. Tõestuse leidnud väidete prioritseerimine.
- 5) Reeglite analüüs, selgitamaks välja reegli taga olev postulaat.
- 6) Postulaatide kindlaks tegemine ja seejärel protsessi reeglite kompleksne uuendamine.
- 7) Reeglite mõju määratlemine protsessile ja uue protsessi kavandamise põhimõtete loomine.
- 8) Uuendatud protsessi kavandi loomine ja testimine.

Selleks, et vähendada töötajate vastuseisu muutustele ning saavutada protsessidele orienteritus, pakub äriprotsesside muutmise ja ümbernimetamise (*business process*

rearrangement and renaming, edaspidi BPR2) metoodika seitset järjestikust etappi (Khosravi, 2016):

- 1) eesmärkide seadmine,
- 2) sisemise ja välimise kliendi väärtuste mõistmine,
- 3) ümberkorraldused kliendiväärtuste tagamiseks,
- 4) uute väärtuste loomine,
- 5) protsesside ümbernimetamine väärtuste edendamiseks,
- 6) protsesside automatiseerimine väärtusloome soodustamiseks ning
- 7) kliendiväärtuse mõõtmine.

BPR2 metoodika peab oluliseks esimeses faasis juhtide indikatsiooni ja põhjendust organisatsiooni muutustele keskendudes kvaliteedile ja kliendisuhetele, millele järgneb sisemiste ja väliste klientide väärtuste kirjeldamine. Väärtuste loomiseks tuleb võtta üksustel konkreetsed vastutused, millele järgnevad organisatoorsed toetavad sammud. Seejärel tuleb muuta teenuse nimi, mis mõjutab oluliselt teenuse osutamise sisulist väärtust ja mõtestamist. Teenuse protsesside automatiseerimine aitab luua lisandväärtust rakendajale. Hoolikalt valitud mõõdikud annavad baasi ja võimaluse liikumaks strateegiliste eesmärkide suunas. Metoodika rakendamise edu aluseks peetakse muutuste rakendamist olles võimalikult lähedal olemasolevale organisatsiooni struktuurile. Muutusi saab läbi viia erinevate teenuste vaates keskendudes sihtrühmadele loodavale väärtusele. Eesmärgiks ei ole teenuste isoleerimine. Eesmärk on parandada töötajate kommunikatsiooni, reageerimisvõimet, teadlikkust, paindlikkust ja loovust loomaks väärtust kõigile sidusrühmadele. (Khosravi, 2016)

Protsessijuhtimise teema kokkuvõtteks saab välja tuua järgmist. Protsesside all mõistame lihtsustatult sisendite muutmist väljunditeks, arvestades ohjemeetmeid ja kasutatavaid ressursse. Samas koondab BPM kogu organisatsiooni juhtimise, olles struktureeritud lähenemisviis tegevuste analüüsimiseks ja pidevaks parendamiseks. Oluliste elementidena tuleb rõhutada: strateegiliste eesmärkide seadmist, juhtimist, tehnoloogiate kasutamist ja organisatsiooni liikmete arendamist. Protsessijuhtimine on dünaamiline ja ajas arenev, eduka arendamise aluseks on süstemaatiline lähenemine, arvestades kindlaid faase. Edukuse aluseks saab tuua selgelt loodud ja kommuniqueeritud eesmärgid ning

juhtimise praktikad. Rakendamisel tuleb jälgida organisatsiooni tasandeid ja vältida nende vahel lõhede tekkimist. Töövoogude kirjeldamine ja visualiseerimine loob võimaluse protsesside tundmaõppimiseks ning esitlemiseks. Arvestada tuleb konkreetsete tehnikate võimaluste ja piirangutega. Protsesside muutmiseks on erinevaid metoodikaid, kuid nende rakendamisel tuleb arvestada riskidega ja kavandada tegevusi nende maandamiseks. Vastuseis muutustele on analoogne varasemalt alapeatükis 1.2 lk 18-19 kirjeldatud kogukonnakeskse lähenemise või NPM rakendamisel, tegeleda tuleb postulaatide murdmisega ja muutuste põhjuste selgitamisega.

Esimeses peatükis kirjeldati ja analüüsiti avaliku halduse juhtimisega seonduvaid muutusi, läbivaks teoreetiliseks käsitluseks kujunesid NPM põhimõtted, mida võrreldi traditsioonilise avaliku haldusega ja lisati avaliku hüve loomise põhimõtete abil võimalusi kliendist lähtuva lisandväärtuse loomiseks. Avaliku ja erasektori kliendi määratlemisel ilmneseid erisused. Riigi vaates on keerulisem määratleda kliente, arvestades nende suhet ja huvi pakutavasse teenusesse. Esimese alapeatüki lõpus loodi erinevatele autoritele toetudes kliendi jaotuse süsteem ning seoti see avaliku halduse juhtimise süsteemiga ja politseitöö üldiste käsitlustega.

Kogukonnakeskse politseitöö defineerimisel selgus, et tegemist on laia mõistega, mis koondab erinevatel tasanditel enda alla mitmeid konkreetseid taktikaid ja metoodikaid. Autor keskendus kolmele enim levinud kogukonnakesksele lähenemisele: kogukonnakesksele, probleemikesksele ja „katkiste akende“ teooriale. Kogukonnakeskset lähenemist võrreldi professionaalse politseitöö põhimõtetega, et paremini mõista, millise süsteemi poole organisatsioon kaldub. Sarnaselt avaliku halduse paradigmadega rakendatakse ka politseitöö mudeleid paralleelselt ja kombineeritakse vastavalt vajadusele.

Esimese peatüki kolmandas osas avati üldine protsessi mõiste ja keskenduti protsessijuhtimise põhimõtetele. Edukaks protsessijuhtimise rakendamiseks tuleb organisatsiooni käsitleda tervikuna, arvestades strateegilise juhtimisega, eesmärkide seadmisega, tehnoloogiatega ja personalijuhtimisega. Samuti on vajalik mõista organisatsiooni erinevaid tasemeid ja seal esinevaid probleeme. Protsesside juhtimine on dünaamiline ja ajas muutuv, selles osas toob autor välja sarnasuse NPM ja

kogukonnakeskse lähenemise aluspõhimõtetega: ajas muutuvad eesmärgid vajavad paindlikku lähenemist (Deming'i ring, Hammer'i protsessi etapid, SARA mudel). Organisatsiooni liikmete kaasamiseks on oluline BPM etappide läbimise järel protsessid visualiseerida.

Autor pakkus võimalustena välja kolm erinevat protsessivoo visualiseerimise tehnikat (IDEF0, BPMN ja teenuse plaani). Visualiseeritud protsessid võimaldavad protsesse paremini mõista ja uuendada. Autori hinnangul on avaliku sektori vaates võimalik kasutada protsesside muutmise mudelitena BPR ja BPR2 lähenemisi, arvestades sealjuures organisatsiooni liikmete võimalikku vastuseisu nii protsesside muutmisele kui ka organisatsiooni juhtimismudeli või kasutatavate politseitöö tehnikate muutustele.

Postulaatide murdmiseks on välja toodud BPR mudeli kaheksa sammu ja autor soovib rakendada disainmõtlemisele omast mõttemustri muutust - keskenduda esmalt loodavale väärtusele ning seejärel otsustada kuidas ja mida tehakse. Autori poolt väljatoodud teoreetilised käsitleused loovad aluse avaliku sektori ja kitsamalt politsei poolt pakutava kogukonnakeskse kliendile suunatud teenuse või protsessi mõistmiseks, kirjeldamiseks ja uuendamiseks.

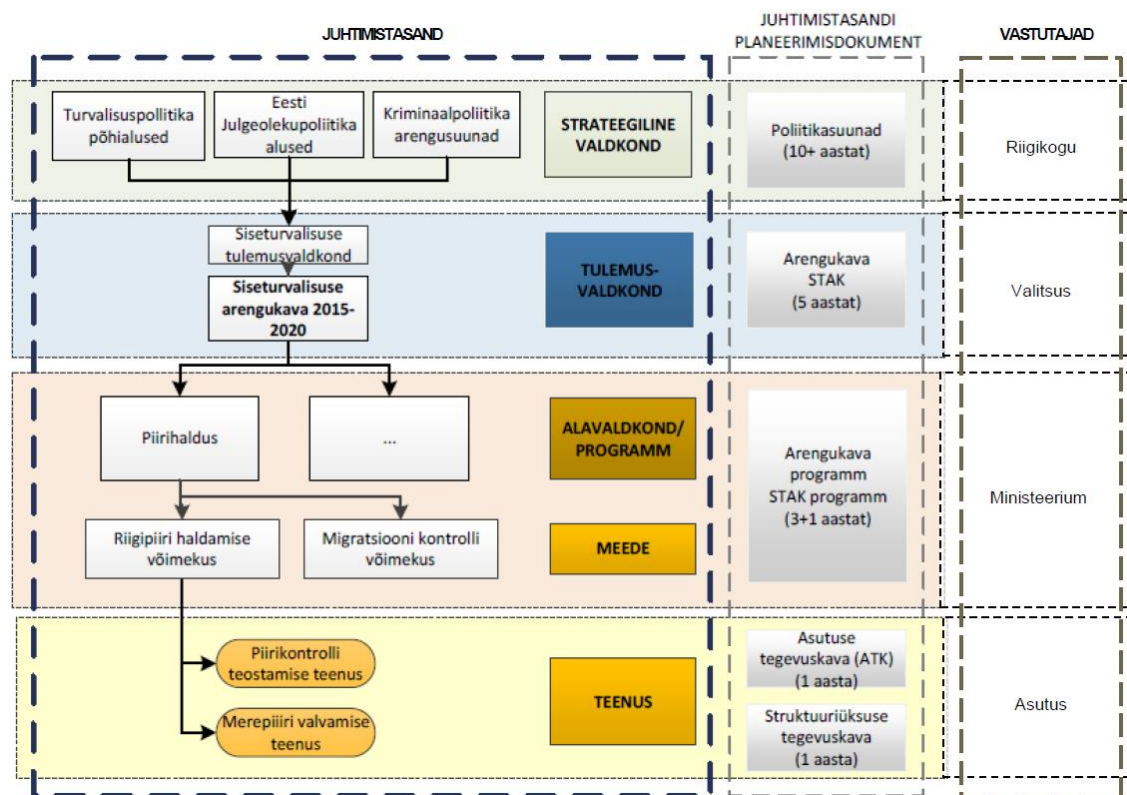
2. KOGUKONNAKESKSE PIIRKONDLIKU POLITSEITÖÖ TEENUSE ARENDAMINE

2.1. Piirkondliku politseitöö teenuse kirjeldus ja analüüs

PPA on rakendamas erasektoriga sarnaselt teenuspõhist juhtimist. Selle aluseks on teooria osas käsitletud üldine NPM põhimõtete (detsentraliseerimine; turule, tulemusele ja kliendile keskendumine; ressursside efektiivsem kasutamine ning erasektori juhtimispõhimõtete üle võtmine) rakendamine riigi juhtimisel. Teenuspõhise ja protsessipõhise lähenemise ühe tõukejõuna saab välja tuua „Avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu“ (edaspidi ATKRR) koostamist, mille eesmärgiks oli ühtse poliitika kujundamine avalike teenuste osutamise korraldamisel ja arendamisel. ATKRR-i sihiks on käsitleda teenuste kvaliteedi tõusu laiemalt, sealjuures on kvaliteedi saavutamiseks vajalikud avalike teenuste korraldamise ühtsed alused arvestades riigi infotehnoloogilisi võimalusi. ATKRR-is pööratakse eeskätt tähelepanu sellele, kas ja kuidas teenuse korraldamine tagab selle kvaliteedi (teadlikkuse, kanalid, kättesaadavuse, kasutajamugavuse). Probleemidena on muuhulgas välja toodud protsessipõhise juhtimise, omaniku ja kliendivaate puudumist teenuste arendamisel. (ATKRR, 2013)

PPA tegevusvaldkonnad on kirjeldatud politsei ja piirivalve seaduses ja ameti põhimääruses. Selle järgi on politsei täidesaatva riigivõimu institutsioon, mis kuulub Siseministeeriumi valitsemisalasse ning mille põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine. (Politsei ja piirivalve seadus, 2009; Politsei- ja Piirivaleameti ..., 2014) Politsei on teenindav organisatsioon ja peab oma põhiliseks ülesandeks teha kõik selleks, et õiguskuulekal inimesel oleks võimalikult turvaline Eestis olla. Tehakse aktiivselt koostööd nii teiste riigiasutustega, kui ka erasektori ja mittetulundusühingutega. Põhiväärtused, millest politsei lähtub, on usaldusväärsus, avatus, koostöö, inimesekesksus, turvalisus, professionaalsus, ausameelsus ja inimlikkus. PPA-s töötab riigi siseturvalisuse nimel üle 5 000 inimese. Tegemist on Eesti suurima riigiasutusega. (Politsei- ja ..., 2016) PPA rakendab põhiülesannete täitmisel teenuspõhist süsteemi.

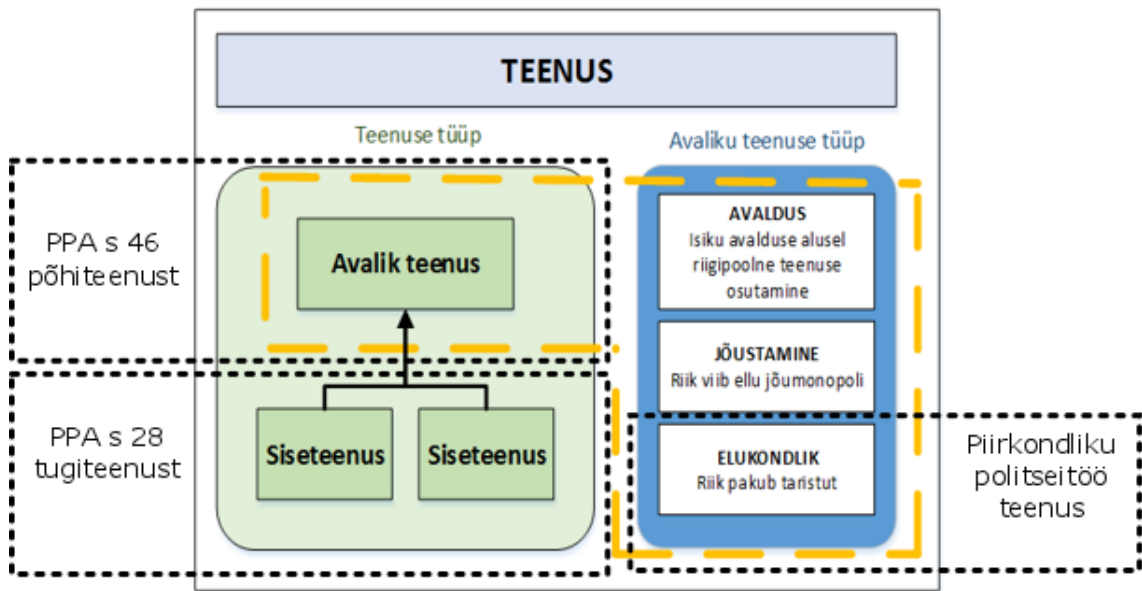
Organisatsioonis on kirjeldatud teenused ja protsessid. Teenuste kirjeldamisel on jõutud 46 erineva põhiteenuse ja 28 tugiteenuse kirjelduseni.



Joonis 8. Teenuste planeerimise strateegiline vaade (Riigikantselei, 2014)

Riigikantselei poolt tellitud uuringu “Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine” lõpparuande kohaselt sõltub teenuste kirjeldamine eelkõige organisatsiooni poolt seatud vajadusest: kliendist lähtuv, mille põhieesmärk on teenuse kättesaadavuse ja kasutatavuse parandamine, et klient saaks võimalikult lihtsalt teenust tarbida ning kirjeldamise tulemuseks on detailsed, põhjalikud ja viimistletud teenused; juhtimisvajadusest lähtuv, mille põhieesmärgiks on ressursside parem kasutamine ja võimekuste loomine, mille tulemuseks on üldistatult kirjeldatud teenused. Uuringust tulenevalt kannavad PPA teenused juhtimisvahendi eesmärki jagunedes põhi- ja tugiteenusteks. Avaliku teenuse mõistet ei kasutata. Teenusena on kirjeldatud tegevuse või tegevuste tulem, mis on suunatud välisele või sisemisele kliendile. Teenuseid osutatakse kehtestatud standardite või seadusest tulenevate nõuete alusel. Teenusel ja teenuse protsessil on selgelt määratletav algus ja lõpp. Teenus on iseseisvalt tarbitav ja juhitav ("terviklik ja paras tük"). Teenust peab saama eesmärgistada ja teenusega luuakse sihtgrupile väärtust.

Loodav väärtus peab olema üheselt mõistetav, mõõdetav ning teenuse teostajale ja sihtgrupile arusaadav. Igal teenusel on omanik, kes on teenuse toimimise määraja ja selleks vajaliku ressursi planeerija. Teenust saab kasutada planeerimise, arvestuse ja aruandluse ühikuna. Teenuse protsessid ja tegevused saavad olla töötajale (teenuse osutajale) tööjuhisteks. (Riigikantselei, 2014)



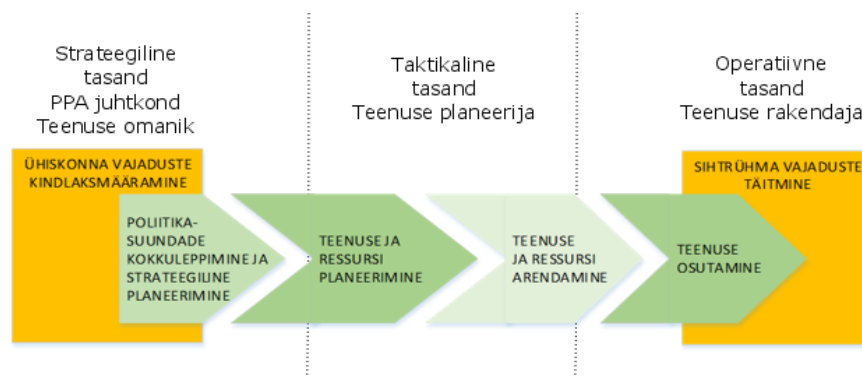
Joonis 9. Teenuse olemus Siseministeeriumi valitsemisalas ja piirkondliku politseitöö teenuse paiknemine PPA teenuste vaates (autori koostatud Siseministeerium, 2015 alusel)

Teenuspõhise juhtimise rakendamiseks on haldusalas koostatud „Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik“ (Siseministeerium, 2015). Raamatus defineeritakse teenuse mõiste, selgitatakse kuidas protsessid moodustavad teenuse ja kuidas teenuste abil asutust juhitakse. Lisaks kirjeldatakse seda, milline näeb välja igapäevane toimetamine teenustega ja milline on Siseministeeriumi kui teenuse tellija ja asutuse, kui teenuse osutaja omavaheline rollijaotus. Teenuspõhine juhtimine on Siseministeeriumi käsiraamatu mõistes meetod, mis seob asutuses tehtava töö sihtrühmadele pakutava väärtusega ning võimaldab analüüsida tegevuste tõhusust seostades kulusid tegevustega. Teenusena defineeritakse käsiraamatus väärtuse pakkumist sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemus ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem, nende

väljapaistvam osa. Eraldi rõhutatakse, et kui ei ole üheselt selge, kellele ja millist väärtust pakutakse, siis ei ole võimalik teenust parimal viisil osutada. Raamat jagab teenuse tüübid kaheks: avalikud teenused (avalduse alusel, jõustamine ja elukondlik) ja siseteenused. (Siseministeerium, 2015) Teenustega toimetamisel eristab Siseministeerium (2015) kahte tasandit:

- planeerimine, arendamine, hindamine ja järelevalve (tavaliselt keskse struktuuriüksuse roll);
- elluviimine, rakendamine (enamasti piirkondliku struktuuriüksuse roll).

Avaliku sektori asutuses on igapäevatöö aluseks tegevuskava või tööplaan. Tööplaan või tegevuskava koostatakse nii asutuse arendamiseks kui ka igapäevatöö tegemiseks, arvestades sealjuures riskihinnanguid. Plaanide elluviimine on teenusepõhises juhtimises tõlgendatav kui protsesside läbiviimine. (Siseministeerium, 2015)



Joonis 10. Avaliku sektori väärtusahela näide ja organisatsiooni tasandid PPA- s (autori koostatud Siseministeerium, 2015 alusel)

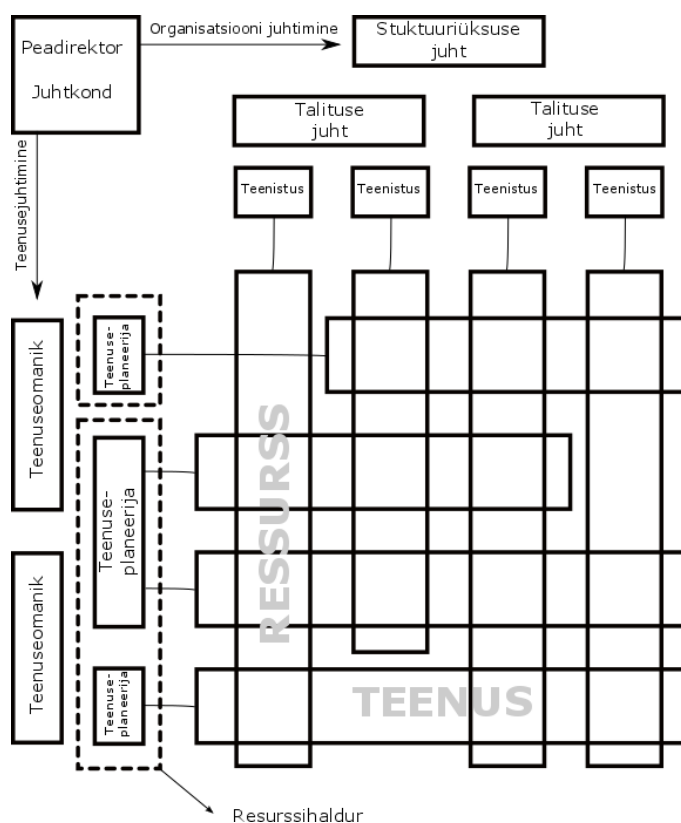
Siseministeeriumi käsitusel ollakse seisukohal, et võrreldes erasektoriga on avalikus sektoris klienti keeruline tuvastada, kuna teenuse eest tasub nn maksumaksja. Seetõttu ei olegi võimalik klienti eraldi kindlaks määrata, vaid teenuse saaja kindlaks määramisel kasutatakse järgmisi mõisteid: tellija, sihtrühm ja huvigrupp. Eraldi rõhutatakse, et sihtrühm ja huvigrupp on positiivne ehk ei kajastata nt kurjategijat, vaid riigis viibivaid isikuid, kes soovivad turvalist elukeskkonda. Samas on kliendi vaade oluline väärtuspakkumise ja väärtusahela loomisel. Joonisel 10 kirjeldatud väärtusahel on

Siseministeeriumi käsitus teenuste või protsesside ahel, mille käigus moodustub teenuse või protsessi tulemusel saajale soovitud väärtus. (Siseministeerium, 2015)

PPA teenustega seotud põhirollid on: teenuse omanikud, planeerijad ja rakendajad (osutajad) (vt joonis 10 lk 40). Teenuse omanikud ja planeerijad tagavad teenuse kvaliteedi: kirjeldavad teenuse olemuse (miks on teenus olemas), teenusega seotud huvigrupid ja kvaliteedinäitajad (teenuse osutamisel hinnatav tulemus) ning põhiprotsessid ja põhiprotsesside all oleva taseme (kuidas teenust osutatakse). Protsesside kaasajastamine on igapäevase töö osa, teenuse tööprotsessid tuleb hoida teenuse rakendajate (osutajate) tarbeks ja ka planeerimise vaates aja- ja asjakohased. Teenuse omanik vastutab teenuse protsesside selguse, teenuse arendamise ja optimeerimise eest PPA üleselt. Igal aastal hinnatakse PPA tööplaani koostamise käigus süvitsi teenuse omaniku poolt teenuse kvaliteedinäitajaid ja nende mõõtmise põhimõtteid, lisaks korrastatakse mahunäitajad. Teenuse rakendaja (osutaja) teostab igapäevaseid tegevusi teenuse osutamisel asutuse sees või välistele huvigruppidele. Teenuse rakendaja edastab konstruktiivset tagasisidet ja klientide ootusi, osundab probleemkohtadele - st annab teenuse planeerijale ja omanikule info, kui tundub, et protsess ei ole mõistlik või klient ei ole rahul (juhtum *versus* põhimõtted). Teenuse omanikud ja planeerijad paiknevad struktuuriliselt PPA arendusosakonnas ja administratsioonis, teenuste rakendajad aga kõikides PPA struktuuriüksustes. (Politsei- ja ..., 2016) Joonisel 11 lk 42 on autor koostanud klassikalise maatriksstruktuuri põhimõtet arvestades PPA organisatsiooni hierarhilise struktuuri ja teenuste omavahelise jaotuse ning seoste ülevaate. Samuti on joonisel märgitud võtmerollid. Arvestades Van der Laan *et al* (2016) poolt kirjeldatud organisatsiooni mudelite käsitlust on tegemist kombineeritud mudeliga, mis koosneb nii väljundile kui ka protsessidele orienteeritud moodulitest.

Teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtted ja korraldamine on kinnitatud PPA peadirektori käskkirjaga (Politsei- ja ..., 2015). Regulatsiooni kohaselt luuakse teenus õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmiseks ja arengudokumentides püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Määratud on erinevad vastutused, mis on seotud kindlate positsioonide ja rollidega. Protsesside rakendamine toimub vastavalt menetlus- ja protsessijuhistele, ülesannete täitmine toimub vastavalt

struktuuriüksuste tööplaanile. Arendamiseks ja planeerimiseks on kehtestatud kord ning järelevalvet teostatakse protsesside osas läbi teenistusliku kontrolli ja tööplaani seire. Teenuste lõpetamise otsustab PPA juhtkond. Teenuste planeerimine toimub Siseministeeriumi poolt määratud korras ja tööplaani kantakse: teenuse kvaliteedimõõdikud, tööülesanded teenuse mahu määratlemiseks, arendusprojektid, riskidega seonduvad tegevused. Kõik teenuste planeerimisega seonduv toimub eraldiseisva ja planeerimisega tegeleva üksuse koordineerimisel ning juhtimisarvestuse tarkvara TROUX toel. Tööplaani täitmise ja seire osas on määratletud detailne vastutus, mis jaguneb teenuse omanike ja struktuuriüksuste juhtide vahel ning tipneb peadirektori personaalse vastutusega. Tööplaanis toodud vastutus piirneb juhtide vastutusega, töötajate ja rakendajate rolli plaanide täitmisel ei ole eraldi välja toodud. Tööplaani muutmine ja täiendamine toimub suunal teenuse omanikult ja planeerijalt rakendajale.



Joonis 11. PPA teenusepõhise juhtimise struktuur ja rollid (autori koostatud)

Teenuste eelarvestamine lähtub kinnitatud eelarvest ja Siseministeeriumi juhistest. Teenusega on otseselt seotud ressursside ja lisavajaduste planeerimine konkreetse teenuse

lõikes. Eelarve täitmise eest vastutab eelarvejuht. Teenuse arendamisena kirjeldatakse tööprotsessi ja ressursi arendamist, sh materjali arendamist. Arendamise vajadus võib tuleneda: õigusaktide nõuetest, protsessi jätkusuutlikkuse tagamisest või protsessi parendamise vajadusest (tegemist on käskkirjas toodud järjestusega). Arendust menetletakse tööülesandena või projektina. Sealjuures on projekt üldjuhul kulukas, ajamahukas, keerukas või eeldab täiendava ressursi kasutamist, tööülesanne aga on teenuse planeerija otsustusulatuses. Projekti puhul on kirjeldatud ka konkreetne projekti menetlemise protseduur. Teenuste regulatsioonis kasutatavad mõisted on lisatud käeoleva töö lissasse nr 7.

Piirkondlik politseitöö on üks PPA teenustest. Piirkondliku politseitöö teenust juhitakse struktuuriliselt arendusosakonna ennetuse ja süüteomenetluse büroos. Teenuse omanikuks on büroo juht ja teenusele on määratud planeerija. Piirkondliku politseitöö põhilise ressursina (teenuse osutajana) kasutatakse piirkonnapolitseiniku ja piirkonnavanema põhitööd teostavaid ametnikke, kokku oli neid ametnikke PPA-s 01.12.15 seisuga 127. Neile lisandub täiendava ressursina ca 100 noorsoopolitseiniku. Teenuse ressursina kasutatava põhitöö tegijad ja nende panustatav tööaeg osakaaluna on jälgitav lissas 6. Organisatsiooni hierarhilist struktuuri arvestades paiknevad ametnikud prefektuuride koosseisus olevates politseijaoskondades.

Võimekuse järgi on määratletud teenus süütegude ennetamise ja riikliku järelevalve kategooriasse. Teenuse protsessideks on (täpne protsessi hierarhia ja rollid on jälgitavad lissas 5):

- kogukonnaga seotud kaebuste lahendamine,
- piirkonda iseloomustava info haldamine,
- piirkondliku politseitöö aruandluse korraldamine,
- suhtlemine kogukonnaga ja
- võrgustikutöö teostamine.

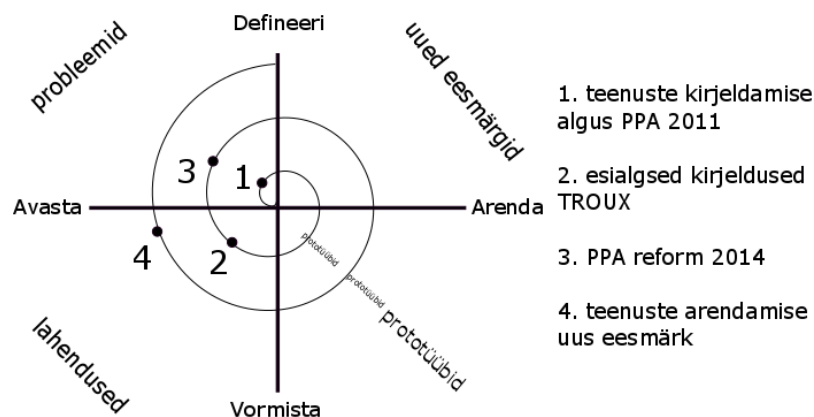
Piirkondliku politseitööd reguleerib PPA käskkiri „Piirkondliku politseitöö juhend“ (Politsei- ja ..., 2014). Sellega sätestatakse piirkondliku politseitöö eesmärgid, piirkondliku politseitöö korraldamise alused ning põhimõtted. Eraldi osadena on lahti kirjeldatud: mõisted, korraldamise põhimõtted, töö korraldamine ja hindamine.

Piirkondlikku politseitööd on kirjeldatud kui kogukonna vajadustest lähtuvat ja probleemide lahendamisele keskendunud politsei tegevust konkreetses piirkonnas. Piirkondliku politseitöö eesmärgiks on lähendada politseid kogukonnale, selleks arendatakse järjepidevalt politsei, kogukonna, asutuste, ühenduste ning kohalike omavalitsuste koostööd ja infovahetust. (Politsei- ja ..., 2014) Kogukonna turvalisust häirivate probleemide lahendamise tulemusena tagatakse avalik kord ja suurendatakse üldist turvalisust. Piirkondliku politseitöö huvigruppideks on määratletud: kohalik omavalitsus, sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad, kogukond, kohalikud ettevõtted, PPA süüteomenetlejad, mittetulundusühingud, haridusasutused, noorsoopolitseinikud, naabrivalvesektorid ja ennetusspetsialistid. Teenuse kirjeldus on kantud juhtimisarvestuse tarkvarasse TROUX, teenuskaart on jälgitav lisas 4.

Piirkondliku politseitöö teenuse planeerimise strateegiliseks alusdokumendiks on Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 programm "Turvalised kogukonnad aastateks 2015-2019" (Siseministeerium, 2015a; 2015b), mille kohaselt turvalisus tähendab stabiilset elukeskkonda, milles inimene tunneb ennast kaitstult ja kus on tagatud tema ohutus ja kindlustatus. See keskendub neljale teemale:

- turvalisuse tagamine on terviklik;
- turvalisus algab meist endist;
- kõige mõistlikum on õnnetusi ennetada;
- oluline on jõuda teadmiste põhiselt probleemide põhjusteni ja need koostöös lahendada.

PPA-s alustati teenuste ja protsesside kirjeldamisega 2011. aastal. Tänapäevased teenused on kirjeldatud arvestades PPA varasemaid tegevusi ja protsesse. Teenuste esmase kirjeldamisega ei muudetud oluliselt olemasolevat organisatsiooni korraldust. 2014. aastal alustati organisatsiooni ümberkorraldamist ja lähtuti teenuspõhisest juhtimismudelist (Suve, 2015). Joonisel 12 lk 45 on märgitud PPA teenuste areng dünaamilise protsessina.



Joonis 12. PPA teenuste arenemise dünaamiline protsess (autori koostatud)

Autori hinnangul ja toetudes käesolevatöö alapeatükis 1.3 viidatud BPM teoreetilistele käsitlustele on PPA teenuste rakendamise protsess jõudnud seisu, kus läbitud on protsessi arendamise neli esimest etappi (Hammer, 2009; Harrington, 1995). Kuid arvestades protsessi juhtimise dünaamilisust ja ajas arenemist ei ole liigutud Demingi (1986) kvaliteediringil uuele ringile. Teenuse vaates on kirjeldatud olemasolevad protsessid ja tegevused, kuid lähtudes Harringtoni (1995) protsessi arendamise faasidest, nende süstemaatilise ja metodoloogilise arendamiseni ei ole veel jõutud (Trkman, 2013). Lähtuvalt juhtimise paradigmade muutusest on ootus PPA teenustele olla efektiivsem, ökonoomsem ja vastata tarbija ootustele ning samas pakkuda avalikku väärtust. (ATKKR, 2013) Mõistete süsteemis esinevad erinevates käsitlustes - ATKKR, Siseministeeriumi raamistik ja PPA teenuste korraldamise käskkiri - olulised erinevused, raske on mõista erinevaid tasandeid ja järgnevusi (nt teenus, protsess, tegevus jne). Samas mõjutab PPA juhtimist varasem pikaajaline traditsiooniline avaliku halduse mudel, kus määravaks oli poliitiliselt antud sisend ning bürokraatlik lähenemine ja mõtteviis. Seda iseloomustavad regulatsioonid, mis kirjeldavad detailselt hierarhilist planeerimisprotsessi, tööplaanide täitmist ja sellekohast järelevalvet. Teenuste loomise aluseks tuuakse õigusaktides ettenähtud ülesannete täitmist või arengudokumentide eesmäärke, kuid kliendi vajadustest tulenev väärtusloome ja teenuse arendamine ei ole regulatsioonides selgelt ja ühemõtteliselt kajastatud. Kogukonnakeskne lähenemine on võetud PPA üheks oluliseks suunaks (Suve, 2015), kuid ainuüksi teoreetiliselt plaanis on antud käsitluses mitmeid variatsioone (vt lk 14-15). Piirkondliku politseitöö teenus, mida seostatakse kõige enam kogukondliku lähenemisega vajab protsesside ja tegevuste kirjeldamiseks teooria lahti

mõtestamist ja võrdlemist varasemate lähenemistega. Erisuste välja toomine aitab autori hinnangul mõista erinevatel organisatsiooni tasanditel paradigma muutust ja murda postulaate, vältimaks vastuseisu muutustele. Vastuseisul on erinevaid põhjuseid: NPM käsitlest tingitud surve efektiivsusele, mida nähakse tihti läbi töökohtade vähenemise (nn õhukese riigi mudel), kogukondlikust lähenemisest tulenev vastutuse detsentraliseerimisele ja teenindamisele suunatud mõtte muutus (vt lk 17) ja protsesside kiirest muutumisest tekkiv tõrge (vt lk 32-33). Riigikantselei poolt tellitud uuringu (Riigikantselei, 2014) kohaselt ollakse PPA-s teenuste huvigruppide ja nende ootuste kirjeldamisega algusjärgus. Teenuskaardil ei ole eraldi välja toodud teenuse osutamise kanaleid, aga protsessi tegevustes võib kanal olla kirjeldatud.

2.2. Piirkondliku politseitöö teenuse tegevusuuringu meetodid ja tulemused

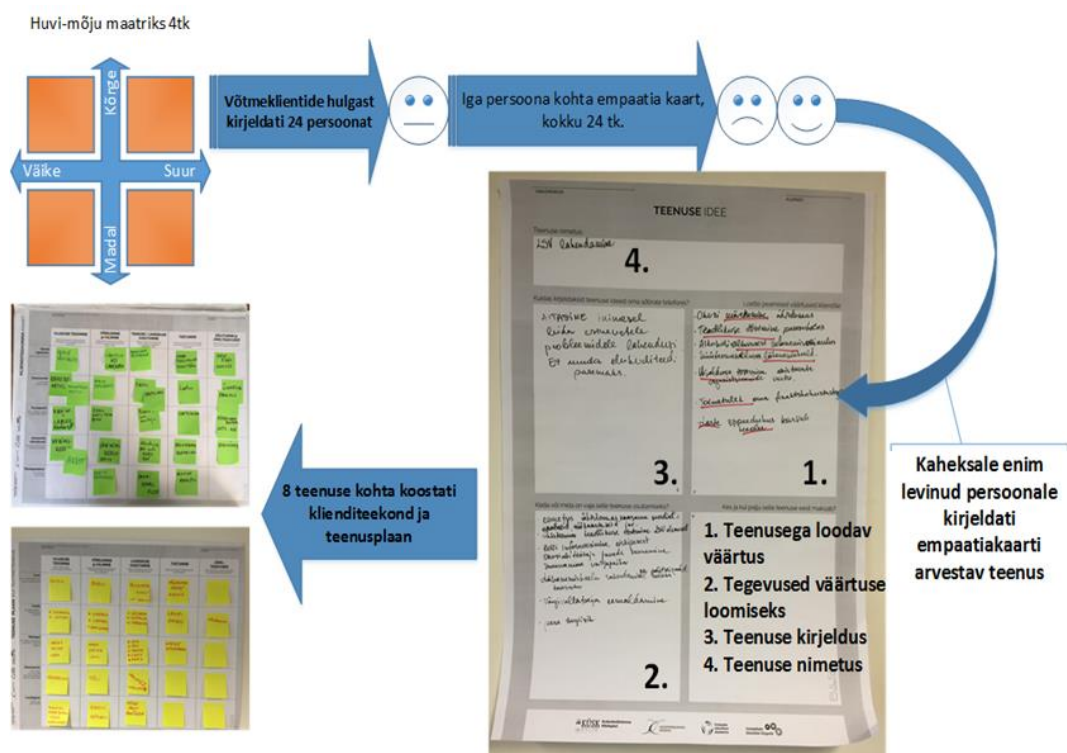
Käesoleva magistritöö eesmärgi täitmiseks teostati autori poolt PPA piirkondliku politseitöö tegevusuuring, mille etappideks on hetkeolukorra kaardistus ja tegevuste väljatöötamine teenuse parendamiseks. Uuringu etappide aluseks on võetud teoorias käsitletud BPM muutuste planeerimise käsitus, lahus on hoitud olemasoleva situatsiooni kirjeldus ja tuleviku kirjeldus. Tegevusuuringu detailsem kava on paigutatud magistritöö lisadesse (Lisa 8).

Hetkeolukorra kaardistamist alustati dokumendianalüüsist. Piirkondliku politseitöö teenus on üks PPA poolt pakutavatest põhiteenustest (vt joonis 9 lk 39). Uuringu esimeses etapis analüüsiti PPA teenuste juhtimise regulatsioone, teenuste haldamise ja juhtimise tarkvaras TROUX kajastuvaid piirkondliku politseitöö teenuse andmeid ning erinevaid teenusega seonduvaid juhendmaterjale. Analüüsi tulemused on koondatud käesoleva peatüki esimeses osas (vt lk 38-47).

Dokumendianalüüsi järel viis autor läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud PPA piirkondliku politseitöö teenuse omanikuga ja teenuse protsessihalduriga, et selgitada välja nende nägemus organisatsiooni teenuspõhisele juhtimisele ülemineku mõjudest, kogukondliku politseitöö põhimõtete rakendamisest ja teenuste protsessijuhtimise rakendamise hetkeseisust. Ekspertintervjuude käigus soovis autor leida seoseid reformi

järgsete organisatsiooni muutmise alusloogikate, kogukonnakeskse lähenemise ja protsessijuhtimise vahel ning arendamise vaates, kuidas mõistetakse muutusi ja nende mõju teenuspõhise juhtimise valguses.

Ekspertintervjuude järel viidi autori poolt läbi fookusgrupi intervjuu teenuse rakendamise tasandil töötavate ametnikega, kelle ülesanne on piirkondliku politseiteenuse osutamise koordineerimine eesti neljas erinevas regioonis. Fookusgrupi intervjuu keskendus samadele teemadele, mida käsitleti ekspertintervjuude läbiviimisel. Autori eesmärgiks oli uurida, kuidas on teenuspõhine ja kogukonnakeskne lähenemine rakendunud organisatsiooni erinevates regionaalsetes üksustes. Uuringus kasutati poolstruktureeritud intervjuud, kuna kvalitatiivse meetodina võimaldab see koguda detailset infot probleemide tuvastamiseks ja neile lahenduste pakkumiseks. Intervjueeritavate valimi moodustasid kõik neli teenuse juhtimise, planeerimise ja rakendamise koordineerimisega otseselt seotud ametnikku regionaalsel tasandil.



Joonis 13. Tegevusuuringu meetodid (autori koostatud)

Uuringu teises etapis rakendas autor tegevusuuringu raames loovmeetodeid PPA neljas erinevas regioonis. Fookusgrupid moodustati piirkondliku politseitöö teenuse

rakendajatest - piirkonnapolitseinikest ja piirkonnavanematest. Grupi suurus oli 12-18 inimest, kokku kaasati 62 inimest, mis hõlmab 50% teenuse rakendajatest (piirkonnapolitseinikud, piirkonnavanemad). Valim oli juhuslik ja kaasatud olid ametnikud kõigist maakondadest. Selles uuringu etapis kasutati erinevaid loovmeetodeid. Ajurünnaku vormis koostati teenuse sihtrühmade huvi-mõju maatriks, mille eesmärgiks oli võrrelda teenuskaardil kirjeldatud ja uuringu käigus nimetatud huvigruppide kattuvust. Koostatud maatriks võimaldab võrrelda regioonides välja toodud huvigruppide mõju ja huvitatust piirkondlikust politseitööst. Järgnevalt moodustati igas regioonis kaks eraldatud gruppi. Mõlemad grupid jätkasid sarnaste meetodite rakendamist ja töölehtede täitmist. Grupid koostasid persoona kirjeldused kolme enamlevinud kliendi tüübi kohta (arvestades huvi-mõju maatriksi abil väljaselgitatud võtmeklientide loetelu). Kliendi tüübi valikul suunas uuringu läbiviija valikut sel määral, et ühes regioonis ei tekiks persoonade osas kattuvust. Autor soovis leida seost erinevate teoreetilises osas kirjeldatud kliendi segmentide ja teenuse rakendajate poolt kirjeldatavate klientide (persoonade) vahel (vt joonis 1 lk 12). Järgmisena koostati iga persoona vaates empaatia kaart, eesmärgiks saada sisend teenuse väärtusel põhineva pakkumise loomiseks. Empaatiakaardi koostamise järgselt valis iga grupp ühe persoona, kelle vaates kirjeldada teenuse väärtuspakkumise lõuend. Väärtuspakkumise lõuendi koostamisel järgiti disainmõtlemisele omast mõttemustrit (Dorst, 2010), esmalt kirjeldati teenusega loodav väärtus, selle järel kirjeldati, kuidas midagi tehakse. Viimases faasis kirjeldati lühidalt teenuse idee ja anti teenusele nimi. Loovmeetodite järjestus kattus oma olemuselt Khosravi (2016) BPR2 metoodika sammude järjestusega. Saadud tulemust on võimalik võrrelda dokumendianalüüsi käigus hetkeolukorra kaardistuses kirjeldatud piirkondliku politseitöö teenuse kirjeldustega ja väärtuspakkumisega.

Viimasena koostati kirjeldatud teenusele klienditeekonna kaardistus ja teenusplaan. Autori eesmärgiks oli meetodite testimine piirkondliku politseitöö teenuse protsesside kirjeldamisel. Teenusplaani koostamine klienditeekonna vaates on laialt levinud praktika erasektori teenuste puhul, kuid avaliku sektori teenuste puhul ei ole tehnikat Eesti politseis varem rakendatud.

Kokku seadis autor eesmärgiks koguda tegevusuuringu käigus 76 töölehte. Uuringu tulemuste jälgimiseks transkribeeriti igalt töölehel järgnevateks sammudeks vajalikud sisendväljad (vt lisad 9-12).

Uuringu esimeses faasis, dokumendianalüüsi järgselt, viidi läbi intervjuu piirkondliku politseitöö teenuse omanikuga (vt lisa 1), et hinnata teenuste rakendamise hetkeolukorra tajumist arvestades hiljutist organisatsiooni muutust. Struktuuriliselt on teenuse omanikul koordineerida üle kümne teenuse. Intervjuu käigus kogutud infole tuginedes peab teenuse omanik oluliseks nii teenuste juhtimisega seotud tegevusi, kui ka struktuuriüksuse juhtimisega seonduvat tööd personaliga. Reformi eesmärgiks oli juhtide arvu vähendamine, tervikpildi loomine organisatsioonis ja ressursi efektiivsem rakendamine erinevatel organisatsiooni tasemetel. Üldise erisusena valdkondlikult teenuspõhisele mudelile üleminekul nähakse planeerimise suuna muutust, varasem ülalt alla liikumine asendub horisontaalsete kokkulepete ja koostööga. Tegemist oli intervjuueeritava hinnangul põhimõtte muutusega, mis ei ole veel täies mahus rakendunud. Autor näeb siin seost organisatsiooni juhtimise paradigma eemaldumisega traditsioonilisest avalikust haldusest ja liikumist kogukonnakeskse lähenemise suunas. Samas kirjeldas intervjuueeritav organisatsiooni tegevuseesmärkide seadmist arvestades riiklikke strateegiadokumente, teenuste eesmarke ja eesmärkide jaotamist allüksuste vahel arvestades üksuste ressursi. Dialoog mõõdikute ja saavutusmäärade osas on organisatsiooni sisene. Selles vaates on tunda endiselt tugevat hierarhilist ja bürokraatliku mõjutust, mis ei ole omane uue avaliku halduse avaliku huvi määratlusele (vt tabel 1 lk 9). Kõige suurema muutusena teenuspõhise mudeli rakendamisel toob teenuse omanik välja piirkondliku politseitöö teenuse, kuna teenuse vaates muutus ressurss, teenuse eesmärk ja tegevused. Piirkonnapolitseinikku nähakse kogukonnas mitte seaduse jõustajana, vaid turvalisuse eksperdina, kes on näoga kogukonna suunas, loomas suhet ja hoidmas kontakti. Konstaabli rolliks on olla võrgustikutöö algataja ja koostöö arendaja. Piirkondliku politseitöö peamiste sihtgruppidega näeb teenuse omanik kogukonda, vabaaühendusi ja teisi riigi institutsioone. Arvestades teenuse omaniku väiteid, on piirkondliku politseitöö kirjeldamisel kasutatud selgelt kogukonnakeskse lähenemise taktikalisele tasandile iseloomulikke kirjeldusi (vt tabel 4 lk 18). Teenuste arendamine on teenuse omaniku arvates teenuse vaates uudne ja valdkond, millel pole täna selget

süsteemi, tegemist on katsetamiste ja probleemidest lähtuvate muutmistega. Teenuste rakendamisega seonduvad koolitused on olnud kaootilised ja ei moodusta tervikut. Koolitusteni hakatakse hetkel jõudma. Kommunikatsioon on tekitanud pigem vastandumist, välistavat vastandumist nähakse teenuspõhise ja territoriaalse põhimõtte vahel. Autor näeb siin edu saavutamise võimalust, kui kasutada juba omandatud kogemusi ning rakendada süsteemselt protsessijuhtimise ja muutmise metoodikaid.

Protsessihalduriga läbiviidud intervjuust selgus, et tegemist on eksperdiga, kes on organisatsioonis tegelenud teenuste väljatöötamise ja rakendamisega selle algusest 2011. aastal. Tema koordineerida on viis erinevat teenust. Organisatsioonis alustati teenuste kaardistamisest, sellele järgnes ressursside sidumine protsessidega. Hetkel on protsessihalduri roll tema enda arvates tagaplaanil ja tegeletakse ressursside sidumisega teenuste või protsessidega. Saavutatud on suur pilt, tegeletakse täpsustamise ja üksikküsimustega. Protsessihalduri hinnangul ei muutunud peale 2014. aasta reformi koheselt midagi, muutus konkreetsete teenuste vaates vaid ressursi ehk politseiametnike arv. Sisuliste muutuste vaates tõi ta välja sarnaselt teenuse omanikule piirkondliku politseitöö teenuse. Halduri hinnangul selles teenuses rakendamise vaates muutust ei olnud, tegemist oli planeerimisega seotud muutusega. Sellest tulenevalt pidas protsessihaldur põhilisteks eristumise tunnusteks teenuste selgema piiri määratlemist, ressursi sidumist teenusega ja eelarvestamise muutumist valdkondlikust teenuspõhiseks. Planeerimise osas ühtisid halduri seisukohad teenuse omanikuga ja planeerimise sisendina nähakse üheselt strateegiaid ja suunaga ülalt alla toimuvat planeerimist. Omanik vastutab teenuste toimimise eest, planeerija tagab ressursi ja tööplaanis ülesannete jagamise rakendajatele ning rakendajate tegevuseks on etteantud ülesannete täitmine. Teenuste ja protsesside kaasajastamine peaks olema pidev protsess, kuid hetkel protsessihaldur mõönab, et see päris nii ei ole. Tegemist on momendil esialgselt loodud pildiga ehk kaardistamise käigus saadi teada toonane seis ja see nõ fotografeeriti. Kaasajastamine peaks protsessihalduri hinnangul olema planeerija ülesanne. Viimase aasta jooksul on teenuseid liidetud ja lahutatud, aga see ei ole olnud süsteemne. Arvestades protsessihalduri kirjeldust teenuspõhise juhtimise rakendamisest näeb autor puudusi süsteemses lähenemises. Rakendatud on protsesside vaates erinevaid Harringtoni poolt (1995) kirjeldatud võtmetegevusi protsesside muutmiseks, kuid neid ei ole

eesmärgistatud ja jagatud konkreetsetesse faasidesse. Intervjueeritav tõi välja, et teenuspõhisele juhtimisele ülemineku algusfaasis mingeid koolitusi selleks läbi ei viidud, tegemist oli ise õppimise ja katsetamisega, seda nii teenuste kirjeldamise, kui kasutatava infosüsteemi TROUX osas. Pigem on seni nii kommunikatsioon kui ka koolitused olnud kaoatilised. TROUX on juhtimisarvestuse infosüsteem, mis võimaldab koondada teenustega seotud informatsiooni ning luua seoseid nende vahel. Andmeid saab jälgida otse baasist või tabelite kujul MS Excelisse eksportides. Muid visuaalseid võimalusi teadaolevalt ei kasutata. Tegemist on protsessihalduri hinnangul väga töömahuka süsteemiga ja probleemiks on litsentside vähesusest tingitud väga piiratud osa organisatsiooni liikmete seotus süsteemiga. See raskendab teenuspõhisuse mõistmist ja rakendamist erinevatel organisatsiooni tasemetel. Sellest tulenevalt peab ressursihaldur prioriteetseteks valdkondadeks tippjuhtkonna suuremat kaasatust juhtimissüsteemi juurutamisel, koolitust ja kommunikatsiooni erinevatele organisatsiooni tasanditele (juhtkond, omanikud, planeerijad ja rakendajad) ning lõpuks erinevate rollide täpsustamist uue juhtimismudeli raamides. Ressursihalduri ootustest võib luua lineaarseid seoseid BPR etappide ja põhiliste tegevustega (vt tabel 8 lk 32). Teenuste ja protsesside põhiselt lähenemine on loonud tunde, et olukord on killustunud ja arengu vaates ei ole veel täisringi peale saadud. Ei ole alustatud süsteemse analüüsimise ja parendamisega. Teenuse omaniku ja protsessihalduri intervjuudest saab autor välja tuua, et organisatsioonis esinevad probleemid, mida on protsessijuhtimise rakendamisel kirjeldanud erinevad autorid (Rummler & Brace, 1995; Bandra 2007), sh tasandite määratlemine, eesmärkide seadmine, juhtimine jne (vt tabel 7 lk 26).

Teenuse rakendajate sisendi saamiseks viidi läbi fookusgrupi intervjuu nelja prefektuuri piirkondliku politseitöö koordineerijatega. Eesmärgiks on mõista, kuidas reform ja teenuspõhine organisatsiooni juhtimine on mõjutanud piirkondlikku politseitööd ning kas ja kuidas rakendatakse kogukonnale suunatud protsesse. Esimese reformijärgse muutusena tajutakse otsustusõiguse liikumist politseijaoskonna tasandile. Koordineeri roll on pigem muutunud selgitavaks, mõtestavaks ja ühtlustavaks. Oma tugevuseks peavad prefektuuride koordineerijad kohalike olude tundmist ja töötajate vajadustele keskendumist. Positsiooniks on olla vahemees riiklikku e PPA ja kohaliku e politseijaoskonna vahel, kes mõtestab lahti planeerimisdokumentides etteantud

ülesandeid. See määratlus positsioneerib koordineerijad kogukonnakeskse politsei dimensioone arvestades taktikalisele tasemele (Cordner & Scarborough, 1997). Taoline muutus iseloomustab selgelt kogukondliku mudeli rakendamist, kuna juhtimine muutus detsentraliseerituks ja otsustusõigus liikus probleemidele lähemale (Kiehela & Mälkia, 2000) (vt tabel 2 lk 14). Piirkondliku politseitöö muutust nähakse piirkonnakonstaabli vaates. Vähenes ametnike arv, kuid vähenesid ka lisaülesanded, mis võimaldavad nüüd paremini keskenduda oma põhiülesannetele ehk sellele, mis kogukonnas kõige enam probleeme tekitab. Struktuuri muutus jättis üle-eestiliselt endiselt organisatsiooni erinevused, see omakorda loob olukorra, kus töö on korraldatud erinevalt ja see tekitab töötajates segadust. See iseloomustab ametnike tugevat harjumust varasema selgelt reguleeritud ja ühesuguse bürokraatliku süsteemiga (vt tabelid 1 lk 9 ja 4 lk 18). Sellest hoolimata nähakse muutust pigem positiivsena ja võimalusi pakkuvana. Tegevused, mida politseinik teeb on samad, kuid nendele suunatud tähelepanu või olulisus on kasvanud. Mõnes piirkonnas on tööülesannete jäik piiritlemine tekitanud olukorra, kus teenuste vaheline koostöö on vähenenud ja tajutakse eemaldumist teineteisest. Selles väites ilmneb autori arvates postulaat, mis iseloomustab mõningast vastuseisu kogukonnakesksele ja teenuspõhisele juhtimismudelile (Green, 1992; Hammer & Champy 2009; Kiehela & Mälkia, 2000). Kogukonnakesksuse defineerimine oli koordineerijate jaoks probleemne, mõistet peeti laiaks. Läbivana mõtestati kogukonnakesksust turvalisuse, probleemide ja koostöö kaudu. Eraldi rõhutati delegeerimist ja kogukonna kaasamist. Märgitud tegevused olid seotud ennetamise, projektides osalemise, koostöövõrgustike, relvakontrollide, kodukülastuste ja meediasuhtlusega. Sihtgrupid ja välised partnerid ei erine teenuskaardil kirjeldatutest. Kogukonnakeskse politseitöö defineerimise keerukust on välja toonud ka erinevad autorid (Rosenbaum, 1994; Virta, 2000), kuid tegevuste kirjeldamisel töid koordinaatorid välja enamuse olulistest kogukonnakeskse politsei tunnustest (vt tabelid 2-4). Protsesside kaasajastamisena näevad koordineerijad tööjuhendite ja vahendite kaasajastamist. Kliendipoolset sisendit ja vajadusi ei osata protsesside muutmise seostada. Teenuspõhise juhtimise kommunikatsiooni osas tunnistatakse puudujääki. Teadmist on ammutatud erinevatelt seminaridelt ja prefektuurides on kasutatud erinevaid lektoreid. Kuna temaatika on keerukas, siis on tekkinud arusaam, et äkki ei olegi seda vaja kõigile teenuse rakendajatele selgitada. Siinkohal on tegemist vastuoluga protsessijuhtimise ja kvaliteedijuhtimise põhimõttega,

kus edu faktorina nähakse teoreetilistes käsitlustes organisatsiooni terviklikku kaasamist (strateegia, eesmärgid, töötajad, kliendid jne). Regioonides on kehtestatud reegleid, mis määratlevad konkreetsete kanalid teenuste vaates info vahetamiseks. Autor näeb teenuspõhise juhtimise rakendamise operatiivsel tasandil esinevat enamusi teooria osas kajastatud protsessijuhtimise probleemidest (vt tabel 7 lk 26): eesmärgid on segased, protsessid ei ole rakendajale piisavalt selged ning neid on raske töötaja seisukohalt mõista, puudub vahend visualiseerimiseks ja esinevad lahkkelid protsesside kujundamise ning elluviimise vahel.

Kokkuvõttena sai autor hetkeolukorra kaardistusest veendumuse, et PPA piirkondliku politseitöö teenuse näitel on tegemist teenusega, mis on organisatsioonis reformide järgselt erinevate tasandite arvates kõige enam muutunud teenus. Teenuse muutumist iseloomustatakse kooskõlas uue avaliku halduse paradigmaga ja kasutatakse kirjeldamisel kogukonnakeskset lähenemist iseloomustavaid mõisteid. Väärtuste kirjeldamisel ollakse pigem keskendunud traditsioonilisele avalikule haldusele omasele hierarhilisele plaanist lähtuvalle töökorraldusele. Nii kogukonnakeskse lähenemise, kui teenuspõhise juhtimise rakendamise osas mõistetakse taktikalisel ja operatiivsel tasandil muutusi erinevalt. Teenuspõhise juhtimise osas on tegemist paljuski ise õppimisega ja detailselt on kirjeldatud protsessipõhisele juhtimisele ülemineku hetkeolukorda, kuid dünaamilise teenuste arendamiseni ei ole veel jõutud. Arendamine toimub probleemidest tulenevalt. Kuna organisatsioonil ei ole leitud sobivat protsesside visualiseerimise vahendit, tuntakse puudust kommunikatsioonist ja koolitustest.

Nagu varem mainitud, oli teise etapina läbiviidava tegevusuuringu eesmärgiks tuleviku situatsiooni kirjeldamine ja see keskendus piirkondliku politseitöö kliendi vajadusest lähtuva teenuse kirjeldamisele. Tegevusuuring viidi läbi neljas regioonis, ajurünnaku vormis.

Huvigruppide kaardistuse eesmärgiks oli võrrelda teenuskaardil kirjeldatud ja ajurünnaku käigus kirjeldatud huvigruppe. Piirkondliku politseitöö teenuse huvigruppideks on teenuskaardil (vt Lisa 4) kirjeldatud:

- kohalik omavalitsus,
- sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad,

- kogukond,
- kohalikud ettevõtted,
- PPA süüteomenetlejad,
- mittetulundusühingud,
- haridusasutused,
- noorsoopolitseinikud,
- naabrivalvesektorid,
- ennetusspetsialistid.

Huvigruppide rühmitamiseks ja nendega seotud tegevuste kavandamiseks kasutati levinud huvi-mõju maatriksit (Eden & Ackermann, 2013), mille järgi huvigruppidele suunatud tegevusi saab jagada: minimaalseteks jõupingutusteks, informeerimiseks, rahulolevana hoidmiseks ja tegevusteks võtmeisikutega. Uuringu käigus märgiti kokku 101 kirjet, erinevaid huvigruppe kirjeldati 59. Erinevad huvigrupid on koondatud sõnapilve joonisel 14. Lisas 9 on võimalik jälgida kõige enam kirjeldatud grappe: elanikud ja kogukond (6), ettevõtjad (4), kohalik omavalitsus (4), lasteasutused (6), kohus (4), kriminaalhooldus (4), ohvriabi (4) ja erinevad ühistud (12).



Joonis 14. Huvigruppide sõnapilt (autori koostatud programmi Wordle abil)

Võrreldes teenuskaardil kajastatud ja uuringu käigus nimetatud huvigruppe, on tegemist kattuvusega, mis iseloomustab regulatsiooni ajakohasust. Uuringu käigus ei mainitud küll sisemisi kliente, kuid ülesande püstitus oligi suunatud põhiliselt välistele partneritele.

Järgmisena kirjeldati konkreetsemalt piirkondliku politseitööga seotud isikud. Kokku kirjeldati 24 erinevat isikut (vt lisa 9). Isikud jagunesid viide gruppi ja neid on võimalik grupeerida käesolevas töös esimeses peatükis viidatud kliendi segmenteerimise alusel (vt joonis 1 lk 12) arvestades nende huvitatust pakutava teenuse vastu. Kõige enam kuuel korral kirjeldati isikuid, kelle suhe teenusesse on positiivne ja neid saab grupeerida huvi järgi skaalal elanikust partnerini. Sõltuvalt nende konkreetsest probleemist võib nende positsioon ajas muutuda. Sarnasel hulgal, igas grupis viis isikut, kirjeldati lähisuhtevägivalla ohvrit, erivajadusega isikut ja õigusrikkujat. Nii erivajadusega isikud kui ka ohvrid paiknevad varem mainitud skaalal tarbija ja õigusrikkujad subjekti segmendis. Kõige vähem kordi (kolmel korral) kirjeldati alaealisi, kes eristuvad kogukonnas üldisest foonist. Neid saab grupeerida erinevatel teenuse etappidel subjektideks või tarbijateks. Isikute kirjeldamise tulemusena võib selgelt ära tunda PPA üldistest eesmärkidest ja prioriteetidest tuletatavaid isikuid. Uuringu käigus kirjeldatud isikute osas saab olulisena välja tuua, et erinevates piirkondades kirjeldati teenusega kokku puutuvaid inimesi ühetaoliselt, mis võib iseloomustada nii seda, et teenusega kokku puutuvad inimesed on sarnased, kui ka seda, et isikud kirjeldanud politseinikud näevad ja sisustavad isikuid väljakujunenud eelarvamustest ja postulaatidest lähtuvalt.

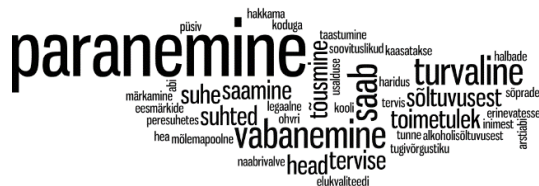
Suur hulk kirjeldatud isikuid paikneb teenusega kokkupuute varajases etapis subjekti segmendis. Tegemist on ebakõlaga, kui arvestada Siseministeeriumi kliendi käsitlemist, kus kliendiks saab olla positiivse suhtumisega õiguskonkreetne isik (vt lk 41). See välistaks erinevatel ajahetkedel ligi kolmandiku kirjeldatud isikutest, keda politseinikud peavad teenuse sihtgrupiks. Samas iseloomustab kirjeldatud isikute variatiivsus ühte peamist kogukondliku lähenemise edu saavutamise printsiipi (vt tabel 3 lk 17) ehk erapooletust, mis seab eesmärgiks kaasata kõik kodanikud, sõltumata nende gruppi kuuluvusest, tõstes esile nende erilised vajadused.

Isikute empaatiakaartide koostamine oli sisendiks väärtuspakkumise kirjeldamiseks. Empaatiakaartide tulemused on grupeeritud lisas 10. Teenuse väärtuspakkumise puhul kirjeldati loodavaid väärtusi põhiliselt konkreetset isikut ja kaasust, kuid ka üldisi

ühiskondlikke väärtusi arvestades. Persooni vajadustest lähtumine ja teenindamisele keskendumine (vt tabel 3 lk 17) on kogukondliku politsei aluseks.

Väärtuspakkumise kirjeldamisel kasutatud sõnad iseloomustavad isiklikke ja üldisi elukvaliteedi paranemise ootusi. Teenuse kirjeldamisel kasutatud sõnad on kooskõlas kogukonnakeskse lähenemise põhimõtetega. Teenust kirjeldatakse enamusel juhtudel lahenduste leidmisena koostöös huvigruppide, sihtgruppide ja erinevate partneritega. Kõige enam märgiti teenuse nimetusena võrgustikutööd ja probleemide lahendamist koostöös.

Väärtuspakkumine



Teenuse kirjeldus

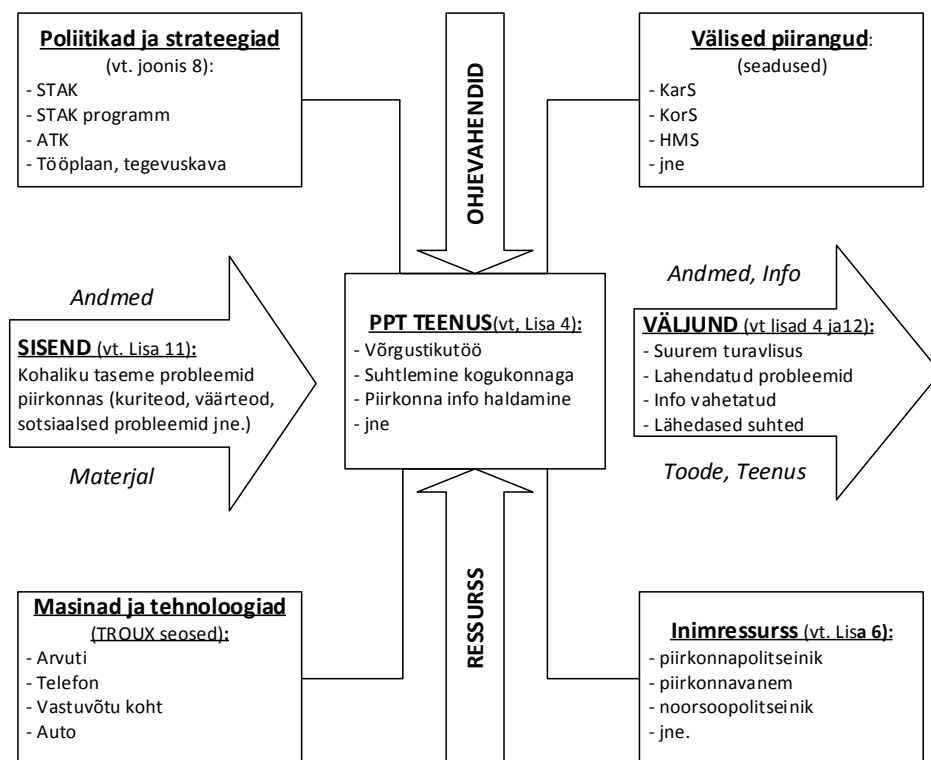


Joonis 15. Väärtuspakkumise ja teenuse kirjeldamisel enim kasutatud sõnad (autori koostatud programmi Wordle abil)

Teenuspiaan koostati kaheksa kirjeldatud teenuse kohta. Teenuse kirjeldamisel kasutati teenuspiaani mudelit, teenuse kirjeldamisel lähtuti ajalisest perspektiivist: vajaduse tekkimine, võrdlemine ja valimine, lahenduse kasutamine, toetamine ning järeltegevused. Koostati kaks erinevat teenuse plaani: esimesel puhul oli fookus klienditeekonnaval, teisel puhul oli plaani koostamise keskmes teenuse pakkumise koht. Teenuspiaanide koostamine õnnestus paremini, kui teenuse eesmärk oli konkreetsemalt sõnastatud (nt lähisuhtevägivalla ohvri abistamine). Raskusi tekkis teenuste puhul, mis olid üldisemad ja suunatud pigem avaliku väärtuse loomisele kui ühele personile kindlas kohas teenuse pakkumine. Sellest tulenevalt leidis kinnitust käesolevas töös varasematele uuringutele tehtud viide (Simon, 2012), et teenuspiaan on orienteeritud pigem kliendi perspektiivile ja aitab mõista konkreetset kohas teenuse pakkumisel teenuse kvaliteedi puutepunkte. Teenuspiaanide koostamine aitas meetodina suunata uuringul osalejaid teenuse analüüsile

ja läbida BPR vaates teenuse analüüsimise, mõistmise ja uuendamise etappe (vt tabel 8 lk 32).

Kasutades juhtimisarvestuse andmebaasis TROUX olevaid andmeid koostas autor IDEF-0 protsessi kirjeldamise tehnikat kasutades ning Gigalis (2001) ja Karakostas *et al*, (2006) protsessielemente (vt joonised 3 lk 22 ja 5 lk 28) piirkondliku politseitöö teenuse A0 tasandi joonise (vt joonis 16).



Joonis 16. Piirkondliku politseitöö teenuse IDEF-0 A0 tasandi diagramm (autori koostatud)

Autori hinnangul võimaldab IDEF-0 protsessi visualiseerimise tehnika kirjeldada ning anda ülevaate protsesside ja tegevuste sisenditest ja väljunditest. Samuti on protsessi iseloomustamiseks võimalik siduda protsessiga ressurss ja ohjevahendid. Piirkondliku politseitöö teenuse osas olid andmed dokumendianalüüsi käigus lihtsasti leitavad ja võimaldasid nende sidumist PPA poolt kasutatava andmebaasiga TROUX. IDEF-0 protsessi kirjeldamise tehnikat on võimalik edukalt kasutada taktikalisel tasandil teenuse kirjeldamisel. Kui arvestada piirkondliku politseitöö kogukonnakeskset konkreetsele

probleemile pühendumise vaadet, võib osutada keeruliseks erinevate tegevuste kanalite kirjeldamine, sellele piirangule on viidatud ka käesoleva töö teooria osas IDEF-0 mudeli tööriistade kirjelduses (vt lk 27).

Piirkondliku politseitöö teenuse erinevate alamprotsesside (alamtegevuste) visualiseerimiseks kasutas autor ka BPMN visualiseerimise tehnikat (vt joonis 7 lk 30), mis võimaldas edukalt kirjeldada protsessi osutamise kalaneid ja teineteisele järgnevaid tegevusi.

Käesolevas peatükis kirjeldatud uuringu tulemusel selgus, et olemasoleva situatsiooni ja tuleviku kirjelduse vahel on lõhesid. Kui hetkeolukorra kirjeldamisel nähakse reformi järgset muutust ja teenuspõhisuse rakendamist paljuski kui organisatsiooni juhtimisega seonduvat muutust (planeerimine, tegevuste piiritlemine, ressursi sidumine ning arvestus jne), siis väärtusloomel põhineval teenuse kirjeldamisel lähtutakse sisuliselt kliendi vajadustest ja konkreetse piirkonna võimalustest. Persoonist lähtuva teenuse kirjeldamise puhul on olemasolevas situatsioonis olulised kokkulangevused huvigruppide ja teenuste kirjelduste osas, kuid erisused tekivad väärtusloome eesmärgi kirjelduses. Kui olemasoleva organisatsiooni toimivuse kirjelduses nähakse keskse joonena planeerimise protsessi suunaga ülalt alla, STAK ülesanded ja selleks kasutatav rakendajate ressurss, siis kliendist lähtuva teenuse loomise puhul on keskmes üldised avalikud hüved ja võrgustikutöö. Samas, piirkondliku politseitöö teenuse kirjelduses protsessina on võrgustikutöö teenuskaardil sisuliselt kajastamata. Uuringu erinevates etappides ilmutasid osalejad positiivset ootust teenuspõhise ja kogukonnakeskse lähenemise osas, samas puudust tunti selgematest eesmärkide sõnastustest, koolitusest ja kommunikatsioonist. Kinnitust leidis organisatsiooni muutustega kaasnev organisatsioonikultuuriline vastuseis, seda nii juhtimise paradigmade, kogukonnakeskse lähenemise, kui ka teenuspõhise juhtimise osas.

2.3. Ettepanekud teenuste arendamiseks Politsei- ja Piirivalveametis

Käesolevas peatükis tehakse PPA-le eelnevalt läbiviidud uuringu tulemuste põhjal ettepanekuid teenuspõhise juhtimise arendamiseks. Ettepanekuid tehakse kuues osas

arvestades magistritöös enim analüüsitud valdkondi ja suunates need organisatsiooni erinevatele tasemetele.

Ettepanekute koostamisel on magistritöös arvestatud teoreetilise taustaga ja tegevusuuringu tulemustega ning selle käigus antud hinnangutega, sellest lähtuvalt on sõnastatud oluliste sisenditena:

- avaliku sektori juhtimisparadigmade areng ja ajas muutumise võrdlus, mis on esitatud traditsioonilise avaliku halduse, uue haldusjuhtimise ja avaliku hüve loomise kontekstis (vt tabel 1 lk 9), eelkõige on võetud aluseks Hood 1991, Osborne ja Gaebler 1992 ning Moore 1994;
- laia kliendisegmendi ja spektri loomine arvestades inimeste huvi teenuse tarbimisel, kliendile keskendumine võimaldab parandada teenuse kvaliteeti ja suurendada loodavat väärtust (vt joonis 1 lk 12), laiema käsitlemise vajadus leidis kinnitust tegevusuuringu käigus kirjeldatud isikute analüüsis (vt lisa 10);
- kogukonnakeskse lähenemise kirjeldamine alapeatükis 1.2 ja võrdlus professionaalse politseiga, võttes aluseks kogukonnakeskse, probleemikeskse ja ennetusele suunatud mudeli;
- autori poolt sünteesitud, alapeatükis 1.2 esitatud kliendist tuleneva teenuse tajumise, loodava väärtuse, juhtimise paradigma ja sellele enim vastava politseitöö mudeli seosed (vt tabel 5 lk 19);
- protsess, protsessijuhtimine, protsesside ümberkujundamise avamine alapeatükis 1.3, kus eelkõige tuuakse välja protsessijuhtimise tasandid ja peamised probleemid (vt tabel 7 lk 26);
- alapeatükis 1.3 kirjeldatud protsesside visualiseerimise tehnikad (IDEF-0, teenuse plaan ja BPMN), protsesside muutmisega ja arendamisega seotud riskid ning nende vältimise meetodid;
- varasema uuringu, 2015. aastal Priit Suve poolt reformi järgse PPA kohta koostatud analüütilise ülevaate olulisemad ja käesoleva tööga haakuvad tulemused;
- tegevusuuring, mis kirjeldab alapeatükis 2.1 dokumendianalüüsi alusel ning intervjuude abil kogutud informatsioonile tuginedes PPA hetkeolukorda;

- tegevusuuringu teise etapi käigus (vt joonis 13 lk 47) loovmeetodite abil loodud kaheksa kliendi vajadusest lähtuvad teenuse kirjeldused (vt lisa 12).

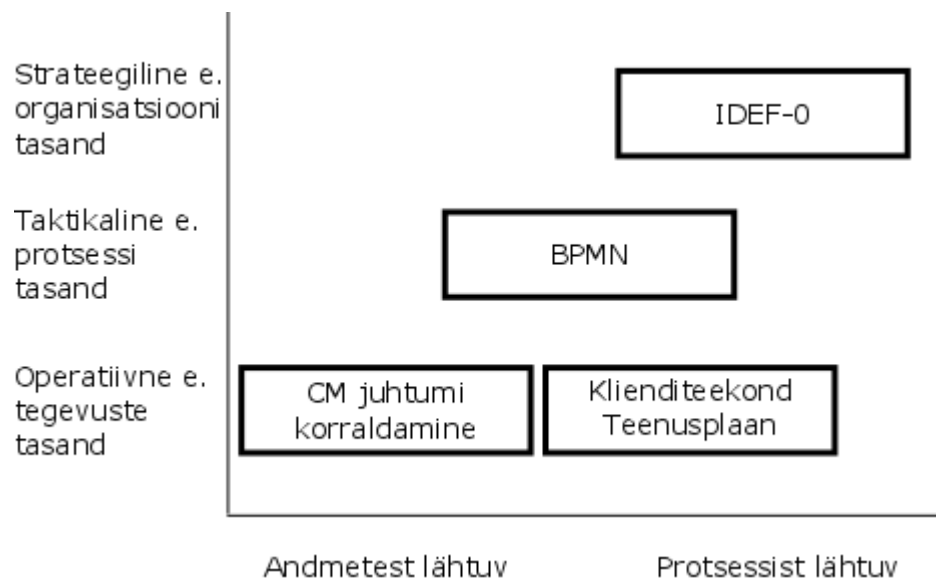
Uuringu erinevatel etappidel kirjeldasid uuringul osalejad ootust strateegilisele tasandile: sooviti selgemat sisendit kogukonnakeskse lähenemise ja teenuspõhise mudeli rakendamisel. Kogukonnakeskse lähenemise tõlgendamisel kasutati levinud väljendeid ja mõisteid, kuid neid ei seostatud konkreetsete politseitöö teooriate või mudelitega, mis viitab teadmiste vähesusele antud valdkonnas. Tegevuste kirjeldamisel kasutati kogukonnakeskse politseitöö mudelile iseloomulikke tegevusnäiteid. Olukorra parandamiseks on vaja organisatsioonis selgelt sõnastada strateegilised eesmärgid, mis on seostatud politseitöö mudelitega ja mõistete süsteemiga.

Oluliselt täpsemalt vajab kommunikeerimist maakondliku politsei, kogukondliku politseitöö ja piirkondliku politseitöö mõistete kattuvused ning erinevused. Piirkondlik politseitöö on osa maakonnapolitsei ressursist, mis rakendab kõige enam kogukonnakeskseid, probleemikeskseid ja ennetusele suunatud tegevusi. Eesmärgiks on probleemide ennetamine, kogukonda kõige enam häirivatele probleemidele lahenduse leidmine ning kogukonna ja politsei vaheliste heade suhete hoidmine. Tegevusteks on võrgustikutöö, infovahetus, koostööpartnerite ja kogukonna kaasamine. Samas ei välista see mudel teiste politseitöö meetodite (reageeriv, seadust jõustav jne) rakendamist vastavalt vajadusele. Kommunikatsioon tuleb korraldada operatiivsel tasandil, see võimaldab kaasata kõige suuremat hulka rakendajatest.

Teenuse- ja protsessipõhise juhtimise rakendamisel peetakse oluliseks takistuseks protsesside visualiseerimiseks sobiva töövahendi puudumist. Käesolevas töös kirjeldati kolme erinevat graafilist meetodit: IDEF-0, BPMN ja teenuse plaani. Samuti puudutati juhtumi haldamise CM metoodikat, kuid arvestades magistritöö taktikalisele tasandile suunatud fookust, seda meetodit detailsemalt ei avatud. Autor teeb ettepaneku valida olemasoleva teenuskaardi visualiseerimiseks märgisüsteem, mis võimaldab parimal moel visualiseerida organisatsiooni protsesse. Uuringu tulemusena selgus, et erinevatel organisatsioonitasanditel on vajadus erineva funktsionaalsuse järele. Joonisele 17 lk 61 on autor paigutanud protsessi visualiseerimise tehnikad organisatsiooni tasandeid ja nende poolt kasutatavaid andmeid arvestades. Autori hinnangul ilmnevad erinevatel

tasanditel märgisüsteemide eelised. Organisatsioonis tervikuna tuleb kasutada läbivalt ühte märgisüsteemi, uuring annab piirkondliku politseitöö teenuse näitel võimaluse olemasolevat süsteemi toetava tööriista valikuks.

Teenuspõhise juhtimise rakendamisel nähti vastuolu territooriumil põhineva hierarhilise juhtimise ja teenuste juhtimise vahel. Siinkohal on oluline rõhutada, et arvestades uue avaliku halduse ja kogukonnakeskse lähenemise põhiprintsiipe, tuleb avaliku sektori juhtimine võimalikult suures osas detsentraliseerida ning viia kogukonnas probleemide lahendamise üle otsustamine võimalikult lähedale nende tekkimise kohale. Teenuse omaniku ja teenuse planeerijate roll on pigem võimaluste loomine, parimate praktikate jagamine ning kvaliteedikontroll. PPA saab selles vaates selgemalt visualiseerida teenuste ja organisatsiooni struktuuri seose, autor pakub siinkohal võimaliku kirjeldusena varasemalt esitatud joonist 11 lk 42. Sõnastatud eesmärgi ja kommunikatsiooni puudumine võib tekitada teenuse rakendajates vastuseisu ja äraootavat seisukohta (ei võeta vastutust ja ei otsustata).



Joonis 17. Protsesside modelleerimise ja visualiseerimise märgisüsteemid arvestades PPA juhtimistasandeid (autori koostatud)

Teenuste muutmist nähakse PPA regulatsioonides arendustena. Arenduste vajadust kirjeldatakse lähtudes seadusest tulenevatest kohustustest, ressursi jätkusuutlikkusest ja protsessi parendamise vajadusest. Antud sõnastus ei tõsta piisavalt esile organisatsiooni

arengueesmäärke. Antud lähenemine iseloomustab pigem reaktiivset, kui proaktiivset lähenemist. Proaktiivsus on omakorda kogukondliku mudeli rakendamise aluseks. Kliendi vajadustest lähtuva teenuse loomine ja riiklike prioriteetide vahelise tasakaalu leidmine on piirkondliku politseitöö teenuse osutamisel oluliseks märksõnaks.

Põhiliselt uuritud valdkondadena, neist lähtuvate rakendustettepanekutena ja autori oma panusena saab välja tuua:

Juhtimise paradigmad. Strateegilisel ja taktikalisel tasandil tuleb selgemalt **mõtestada ja sõnastada**, millist mudelit juhtimisel soovitakse rakendada. Vastandlikud sõnumid tekitavad organisatsiooni erinevatel tasanditel vastuolusid. NPM ja avaliku hüve loomise käsitlusega ei ole mõistlik siduda hierarhilisi ülevalt alla suunatud bürokraatlikke, avalikkust välistavaid, monopoolseid ja aruandlusest lähtuvaid kohustavaid käskusid. Seda hoolimata asjaolust, et lühikeses perspektiivis võib see majanduslikult tunduda efektiivsem. Efektiiivsete **eesmärkide seadmisel** tuleb igal juhul püüda võrrelda neid **kliendile suunatud väärtusega**, mitte ainult riiklike strategiadokumentide mõõdikutega. Autori panuseks on PA, NPM ja avaliku hüve loomise mudelite tausta avamine ning erinevate süsteemide tegevuste võrdlemine võtme- eesmärkide kontekstis.

Kogukondlik lähenemine. Kogukondliku lähenemise kontekstis tuleb rohkem pöörata tähelepanu **mõistete sisu avamisele**, millistele politseitöö mudelitele Eesti piirkondliku politseitöö teenus toetub. Autor teeb ettepaneku kasutada maakondliku ja piirkondliku politsei vaates teoreetiliste mudelitena: „katkiste akende“ teooriat ennetamaks probleeme kogukonnas, probleemikeskset mudelit kogukonda enim häirivate probleemide välja selgitamiseks ja lahenduste leidmiseks ning kogukonnakeskset mudelit, mis keskendub kõige enam infovahetusele ja suhete loomisele. Kirjeldatud mudeleid saab ja tuleb rakendada sümbioosis. Käsitluste eristamine võimaldab paremini mõtestada, millist eesmärki soovitakse saavutada. Eraldi tuleb rõhutada tõsiasja, et **kogukonnakeskse mudeli rakendamine ei välista teiste politseitöö mudelite kasutamist**. Autori panuseks on Eesti politsei ja piirkondliku politseitöö teenuse hetkeseisu arvestades kolme kogukonnakeskse mudeli väljapakkumine teenuse arendamiseks ja laiemalt politsei organisatsiooni arendamiseks.

Piirkondliku politseitöö kliendi käsitlemine. Piirkondliku politseitöö teenuse vaates tuleb käsitleda **kliendi segmenteerimist võimalikult laialt skaalal** välistamata ühtegi kogukonnas esinevat gruppi. Keskenduda tuleb pikaajalise suhte väärtuse loomisele ja teenusega kokkupuutuvate inimeste suunamisega nn kliendi lojaalsuse redeli kõrgematele astmetele. Uuringu käigus kasutatud kliendist lähtuv väärtusloome protsess osutus efektiivseks meetodiks ametnike teadlikkuse tõstmisel teenuste loomisest ja rakendamisest. Autori hinnangul **on võimalik seda rakendada ka teiste** väliste klientidega kokkupuudet omavate **teenuste arendamisel**. Autori panuseks on erinevate autorite tõlgendustele tuginedes kliendi segmenteerimise skaala loomine Eesti politsei teenuste rakendamiseks. Skaala paikapidavus leidis kinnitust piirkondliku politseitöö tegevusuuringu käigus, kui loodi 24 erinevat persoonat, mis olid omavahel eristuvad ja katsid kogu spektri.

Protsessijuhtimine. Protsessijuhtimist tuleb käsitleda, kui tervikut ja mitte keskenduda üksikutele aspektidele. Keskendudes liigselt ohjele ja ressurssidele, muutuvad sisendid ja väljundid paratamatult vähem tähtsaks. Protsessijuhtimisel tuleb organisatsioonis probleemide vältimiseks **sõnastada konkreetsed ülesanded vastavalt organisatsiooni tasanditele** (strateegiline, taktikaline ja operatiivne). Protsessijuhtimise tutvustamisele suunatud **aktiivsem kommunikatsioon** aitab autori hinnangul vähendada teenuspõhise juhtimise ja territoriaalsusel põhineva hierarhilise organisatsiooni mudeli vahel. Autor pakub selleks lihtsustatud struktuuri joonise (vt joonis 11 lk 42), mis koondab klassikalise hierarhilise organisatsiooni ja protsessidele keskenduva organisatsiooni elemendid ning võimaldab organisatsiooni liikmetel mõista oma kohta ja rolli organisatsioonis.

Protsesside visualiseerimine. Visualiseerimist võimaldavate abivahendite puudumine võib osutada oluliseks tõkkeks protsessijuhtimise rakendamisel. Autor teeb ettepaneku kasutada joonisel 17 lk 61 esitatud märgisüsteeme, **valida** neist organisatsiooni **olemasolevat teenuste juhtimissüsteemi toetav lahendus**, arvestades konkreetse tööriista funktsionaalsust ja sobivust. Autori panuseks on kolme erineva märgisüsteemi kasutamine piirkondliku politseitöö visualiseerimisel. Läbiviidud tegevusuuring võimaldas leida kinnitust mudelite teoreetilistes käsitlustes välja toodud võimaluste ja

piirangute osas. Tulemused on üldistatavad ja neid on võimalik rakendada PPA teiste teenuste arendamisel.

Protsesside arendamine. Protsesside arendamisel teeb autor ettepaneku **lähtuda** senisest enam **protsessijuhtimise teoreetilistest käsitlustest** tagamaks organisatsiooni dünaamiline areng. Hetkel arendatakse organisatsioonis protsesse võttes aluseks esile kerkivaid probleeme. Kasutades erinevaid võtmetegevusi (BPM), protsesside arendamise või muutmise etappe (BBR) ja muutmisega kaasneva vastuseisu vältimise meetodeid (näiteks BPR2), on võimalik saavutada teenuste juhtimisel kiiremini uus kvaliteet liikudes Deming'i kvaliteediringil järgmisele ringile. Autori panuseks on analüüsi koostamine PPA teenuspõhise juhtimise hetkeseisust. Tegevusuuringu raames leidsid kinnitust protsessijuhtimise teoorias kirjeldatud ohud ja probleemkohad, mis võivad organisatsiooni erinevatel tasanditel ilmned. Tegevusuuringu loovmeetodid võimaldasid kaasata suurt hulka teenuse rakendajaid ning seda tehes murda postulaate ja muuta juurdunud bürokraatlikku mõttemaailma.

Kokkuvõtvalt teeb autor järgmised ettepanekud.

- Arvestada strateegiliste eesmärkide seadmisel juhtkonna poolt kliendi ootuste ja NPM põhimõtetega. Rakendamist saab alustada teenuste näitel, millised võimaldavad kasutada kliendi laia käsitlust ja rakendada efektiivselt detsentraliseeritud otsustusprotsessi.
- Selgitada teenuste ja protsesside puhul teenuse omanike ja planeerijate poolt välja võtmetegevused ja keskenduda hindamisel loodavale väärtusele ning pöörata seejuures vähem tähelepanu ohjemeetmete strateegiliste mõõdikute operatiivsel tasemel üks-ühele teisendamisele. Uute mõõdikute väljatöötamine on keerukas ning selleks soovitab autor kasutada uuringu käigus rakendatud loovmeetodeid kaasates nii teenuse osutajaid kui ka kliente.
- Mitte käsitleda organisatsiooni struktuuri muutmist iseseisva eesmärgina, vaid kombineerida traditsioonilist ja protsessile keskendunud mudelit, vältides teadmatuses tekkivat vastandumist. Selleks peavad protsessi ja organisatsiooni arhitektuuriga tegelevad ametnikud tegema koostööd. Autor teeb ettepaneku koostada kava koolituseks, mis võrdleb erinevaid organisatsiooni mudeleid ning

toob välja erinevate käsitluste positiivsed küljed. Koolitustele tuleb kaasata võimalikult suur hulk organisatsiooni liikmeid.

- Tegeleda teenuse planeerijatel organisatsioonis protsesside visualiseerimisega ja kommunikeerimisega selliselt, et erinevatel tasanditel mõistetakse erinevaid rolle (juht, omanik, planeerija, rakendaja jne) organisatsiooni ja kogukonna kontekstis. Edu aluseks on protsessis osaleja teadmised tervest organisatsioonist ja teenuste rakendamise terviklikust pildist, autor teeb ettepaneku valida visualiseerimise tehnika, mis toetab olemasolevat teenuste juhtimise süsteemi ning tutvustada teenuse omanike eestvedamisel visuaale rakendajatele.
- Kasutada teenuspõhise juhtimismudeli rakendamisel sobivaid metodoloogilisi ja tehnoloogilisi lähenemisi arvestades seejuures organisatsiooni erinevaid tasandeid. Vajalik on olemasoleva süsteemi arendamine ja täiustamine, kasutada tuleb dünaamilist mudelit ja püüda välistada vastandumist.
- Kasutada kohalikust kontekstist lähtuvat muutuste kirjeldamist ning käitumismustrite eristamist vastasseisu vältimiseks ja postulaatide murdmiseks. Selleks on võimalik kasutada käesoleva töö empiirilises osas läbi viidud tegevusuuringu metoodikat.

Autor on PPA piirkondliku politseitöö teenuse planeerija, uuringu tulemused ja ettepanekud, mis on tehtud teenuse parendamiseks rakendatakse 2017. aasta teenuse tegevuskavas. Läbiviidud uuring on oluliselt mõjutanud piirkondliku politseitöö teenuse rakendamist, kuna uuringus osales 50% teenuse osutajatest ja uuring andis võimaluse selgitada teenuspõhise juhtimise hetkeseisu PPA-s. Sünteesitud teoreetiline raamistik võimaldas mõista organisatsiooni arengu etappe ja planeerida tulevikku suunatud tegevusi. Üldised teenuspõhist juhtimist iseloomustavad ettepanekud formuleeritakse ja esitatakse PPA juhtkonnale, neid on võimalik rakendada sobivusel teiste sarnast iseloomu omavate teenuste arendamisel.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitleti avaliku halduse juhtimissüsteemide muutusi ja kogukonnakeskse lähenemise rakendamise võimalusi PPA piirkondliku politseitöö teenuse näitel. Valdkonna teooria analüüsimisel selgus, et juhtimise ja kogukondliku lähenemise teooriates on erinevaid lähenemisi ja tõlgendusi. Avaliku sektori teenuste protsesside eesmärkide seadmine ja kliendi käsitus erineb erasektori praktikatest.

Avaliku halduse ja riigi korralduse puhul soovitakse näha Eestis ATKRR kontekstis arengut, mis muudaks institutsioonid demokraatlikumaks, efektiivsemaks ja tõhusamaks. Lahendusena nähakse sageli traditsioonilise avaliku halduse mudeli asendamist NPM põhimõtetega. NPM on võimalik avada erinevates käsitlustes erinevas fookuses. Käesolevas töös kasutati Osborne ja Gaebler'i ning Hoodi teoreetilisi käsitlusi, mis omavad ühist nimetajat, kuid erinevat strateegiat. Alusideeks on avaliku sektori tulemuslikkuse tõstmine, teenuste nõuete ja kvaliteedi vastavus kliendi ootusele, mis on sarnane erasektori lähenemisele. Siit ilmneb ka üks olulisemaid NPM kriitikaid - avalikus sektoris on keerulisem määratleda klienti ja eesmärgid on tihti ajas muutuvad. Avaliku sektori põhiülesandeks on luua avalikku väärtust, selleks on pakutud erinevaid kontseptsioone ja võimalusi. Magistritöös keskenduti avaliku hüve käsitluse tunnuste võrdlemisele varasemate teoreetiliste käsitlustega. Kvaliteedi tagamiseks on oluline määratleda klient ja tema roll teenuse vaates. Käesolevas töös kasutati erinevate autorite tõlgendusi ja segmenteeriti klienti viies erinevas kategoorias: subjekt, elanik, tarbija, klient ja partner. Klienti ja kliendile loodavat väärtust võrreldi avaliku halduse ja politseitöö erinevate mudelite poolt pakutavate väärtuste ning loogikatega.

Kogukonnakeskne politseitöö on laialt levinud mõiste, kuid selle mõiste sisustamine ei ole kerge. Käesolevas töös võeti aluseks Ponsaer'i poolt loodud politseitöö mudelite jaotus ajalises kontekstis ja keskenduti mudelitena piirkondliku politseitöö vaates mõjukamatele: kogukonnakeskne, probleemikeskne ja "katkiste akende" teooriale. Kuna igapäevaselt rakendatakse politseitöö mudeleid paralleelselt, siis on käesolevas töös loodud võrdlus kogukonnakeskse ja professionaalse politseitöö erisuste mõistmiseks.

Autor sünteesis eelpool kirjeldatud käsitlustele toetudes avaliku halduse süsteemidest, politseitöö mudelitest, loodavatest väärtustest ja kliendi poolt tajutavast teenusest võrdluse (vt tabel 5 lk 19). See võimaldab paremini mõista, kuidas erinevaid süsteeme rakendades konkreetse kliendi poolt tajutava tulemuseni jõutakse.

Protsessijuhtimine on erasektoris laialt levinud, sisaldades palju erinevaid variatsioone. Käesolevas töös keskenduti mudelitele, mis võimaldavad protsesse kirjeldada, analüüsida, visualiseerida ja parendada. Mudelitena toob autor töö konteksti arvestades välja BPM üldised käsitlused, BPR äriprotsesside muutmise ja BPR2 protsesside muutmise ja ümbernimetamise. Eraldi on avatud protsesside visualiseerimise võimalusi, keskendudes teenuse plaanile, IDEF0 mudelile ja BPMN märgisüsteemile. Protsesside muutmiseks on erinevaid metoodikaid, kuid nende rakendamisel tuleb arvestada riskidega ja kavandada tegevusi nende maandamiseks. Käesolevas magistritöös on selleks välja toodud soovituslikud etapid.

NPM põhimõtetes, kogukonnakeskse politsei lähenemistes ja protsessijuhtimise rakendamisel on läbivalt sarnased tunnused: strateegiliste eesmärkide seadmine, väärtuse loomine, kliendile keskendumine, tasandite määratlemine organisatsioonis ja dünaamiline areng. Magistritöös keskenduti hetkeolukorra kirjeldamisele ja analüüsimisele ning viidi tuleviku olukorra kirjeldamiseks läbi tegevusuuring. Tegevusuuring võimaldas kaasata suure osa teenuse rakendajatest, kasutada loovmeetodeid testimaks nende toimivust kliendile väärtust loova teenuse disainimiseks PPAs.

Kaheosaline uuring võimaldas tuvastada lõhesid hetkeolukorra ja tuleviku soovide vahel. Analüüsi tulemusel saab autor teha ettepanekuid teeuste üldiseks arendamiseks PPA-s ja kasutada uuringus kogutud teadmisi piirkondliku politseitöö teenuse parendamiseks.

Esimeses uuringu etapis, kirjeldati hetkeolukorda dokumendianalüüsile, ekspertintervjuudele ja fookusgrupi intervjuule tulemustele tuginedes. Reformi järgset muutust ja teenuspõhisuse rakendamist nähti paljuski kui vaid organisatsiooni juhtimisega seonduvat muutust ning sageli välistati teenuse rakendajate tasand. Selgelt on tajutavad lõhed strateegilise, taktikalise ja operatiivse tasandi vahel. Teenuste

rakendamist ja protsessijuhtimist nähakse vahendina strateegiliste ülesannete tükeldamiseks organisatsiooni üksuste vahel ja ressursi sidumisenä tegevustega. Tegemist ei ole veel kogu organisatsiooni hõlmava tervikliku protsessijuhtimisega.

Teises uuringu osas läbi viidud piirkondliku politseitöö tegevusuuringu raames kasutati erinevaid loovmeetodeid väärtust loova teenuse disainimiseks. Tegevused olid efektiivsed ja täitsid oma eesmärgi. Uuringu erinevates etappides ilmutasid osalejad positiivset ootust teenuspõhise ja kogukonnakeskse lähenemise osas, samas tunti puudust selgemast eesmärkide sõnastamisest, koolitusest ja kommunikatsioonist. Kinnitust leidis organisatsiooni muutustega kaasnev vastuseis, seda nii juhtimise paradigmade, kogukonnakeskse lähenemise, kui ka teenuspõhise juhtimise osas. Kogutud andmete alusel loodi protsesside visualiseerimiseks näidismudelid.

Magistritöös püstitatud eesmärk ja sellest tulenevad uurimisülesanded said täidetud. Hetkeolukord kaardistati ja viidi läbi analüüs. Piirkondliku politseitöö teenuse rakendajaid kaasates viidi läbi tegevusuuring ja saadi sisend teenuse arendamiseks kliendile loodava väärtuse vaates. Eesti politsei konteksti arvestava teoreetilise raamistiku kohandamine võimaldab teha ettepanekuid PPA-le üldise juhtimismudeli muutusteks kogukonnakeskse lähenemise ja protsessijuhtimise arendamise osas.

Käesolevas magistritöös uuriti avaliku sektori juhtimise paradigmasid ja kogukonnakesksust PPA 2014. aasta reformi konteksti arvestades. Protsessijuhtimise arendamiseks ja kliendile loodava väärtuse osas koguti informatsiooni organisatsiooni siseselt. Edasistes uuringutes on võimalik kaasata organisatsiooni teenuste väärtusloome parendamiseks PPA välised partnerid ja huvigrupid. Samuti on võimalik põhjalikumalt keskenduda teenuspõhise mudeli rakendamise küsimustele Eesti avalikus sektoris, võttes aluseks Vargo ja Lusch (2008) erasektori või Osborne, Radnor ja Nasi (2013) avaliku sektori teenustele keskenduvad *service dominant logic* põhimõtteid.

VIIDATUD ALLIKAD

- Aagesen, G., & Krogstie, J. (2015). BPMN 2.0 for modeling business processes. *In Handbook on Business Process Management I* (pp. 219-250). Springer: Berlin Heidelberg.
- Anttila, J., (2015) Process management. Retrieved from . 05.12.2015
- Bandara, W., Indulska, M., Chong, S., & Sadiq, S. (2007). Major issues in business process management: an expert perspective.
- Benner, M. J., & Tushman, M. L. (2003). Exploitation, exploration, and process management: The productivity dilemma revisited. *Academy of management review*, 28(2), 238-256.
- Bitner, M. J., Ostrom, A. L., & Morgan, F. N. (2008). Service blueprinting: a practical technique for service innovation. *California management review*, 50(3), 66-94.
- Braga, A. A. (2008). Problem-oriented policing and crime prevention. *Monsey: Willow Tree Press*.
- Burgess, J., Hughes, R., & Andrews, M. (2007). Service delivery: Defining the customer. Project compass. *Internal document. Adelaide: South Australia Police*.
- Burke, G., & Peppard, J. (1993). Business process redesign: Research directions. *Business Change and Reengineering*, 1(1), 43-47.
- Carr, D. K., & Johansson, H. J. (1995). Best practices in reengineering: What works and what doesn't work in the reengineering process.
- Cordner, G. (2014). Community policing. *The Oxford Handbook of Police and Policing*, 148.
- Cummins, F. A. (2015). BPM meets SOA: a new era in business design. *In Handbook on Business Process Management I* (pp. 531-555). Springer: Berlin Heidelberg.
- Davenport, T. H., & Short, J. E. (1990). The new industrial engineering: information technology and business process redesign.

- Davenport, T. H., & Stoddard, D. B. (1994). Reengineering: business change of mythic proportions?. *MIS quarterly*, 121-127.
- de Man, H. (2009). Case management: A review of modeling approaches. *BPTrends*, January, 1-17.
- De Vries, M., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 4-16.
- Deming, W. E. (1982). Quality, productivity, and competitive position. *Massachusetts Institute of Technology Center for Advanced En.*
- Denhardt, R., & Catlaw, T. (2014). Theories of public organization. Cengage Learning.
- Donnelly, M., Kerr, N. J., Rimmer, R., & Shiu, E. M. (2006). Assessing the quality of police services using SERVQUAL. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 29(1), 92-105.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. F., & Curry, A. C. (1995). Measuring service quality in local government: the SERVQUAL approach. *International Journal of Public Sector Management*, 8(7), 15–20.
- Dorst, K. (2010). The nature of Design thinking. *In Design thinking research symposium. DAB Documents.*
- Duffy, D. (1994). Managing the white space (cross-functional processes). *Management*, 41(4), 35-6.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2013). Fundamentals of business process management (pp. I-XXVII). *Heidelberg: Springer.*
- Eck, J. E., & Spelman, W. (1987). Who ya gonna call? The police as problem-busters. *Crime & Delinquency*, 33(1), 31-52.
- Eden, C., & Ackermann, F. (2013). Making strategy: The journey of strategic management. *Sage.*
- Eesti keele seletav sõnaraamat. (2009). Eesti Keele Sihtasutus.

- Ernst & Young, (2013). Avalikusektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. Loetud aadressil https://www.mkm.ee/sites/default/files/protsessianaluusi_kasiraamat.pdf
- Eissens-van der Laan, M., Broekhuis, M., van Offenbeek, M., & Ahaus, K. (2016). Service decomposition: a conceptual analysis of modularizing services. *International Journal of Operations & Production Management*, 36(3).
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Giaglis, G. M. (2001). A taxonomy of business process modeling and information systems modeling techniques. *International Journal of Flexible Manufacturing Systems*, 13(2), 209-228.
- Goldstein, H. (1990). Excellence in problem-oriented policing. *New York: McGraw-Hill*.
- Cordner, G. W., & Scarborough, K. E. (1997). Operationalizing community policing in rural America: Sense and nonsense. Community policing in a rural setting, 9-17.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573-597.
- Green, P., & Rosemann, M. (2000). Integrated process modeling: an ontological evaluation. *Information systems*, 25(2), 73-87.
- Greene, J. R., Alpert, G. P., & Styles, P. (1992). Values and culture in two American police departments: Lessons from King Arthur. *Journal of contemporary criminal justice*, 8(3), 183-207.
- Gronroos, C. (1982). Strategic management and marketing in service sector. *Cambridge: Marketing Science Institute*.
- Gronroos, C. (2007). Service management and marketing: Customer management in service competition..
- Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian bureaucracy: Comparing managerial reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1), 75-94.

- Gulledge Jr, T. R., & Sommer, R. A. (2002). Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 8(4), 364-376.
- Hackman, J. R., & Wageman, R. (1995). Total quality management: Empirical, conceptual, and practical issues. *Administrative science quarterly*, 309-342.
- Hammer, M. (1990). Reengineering work: don't automate, obliterate. *Harvard business review*, 68(4), 104-112.
- Hammer, M. (2010). What is business process management?. In *Handbook on Business Process Management I* (pp. 3-16). Springer: Berlin Heidelberg.
- Hammer, M., & Champy, J. (2009). Reengineering the Corporation: Manifesto for Business Revolution, A. Zondervan.
- Harrington, H. J. (1991). Improving business processes. *The TQM magazine*, 3(1).
- Harrington, H. J., & Harrington, J. S. (1995). Total improvement management: the next generation in performance improvement (Vol. 198). New York, NY: McGraw-hill.
- Harry, M. J., & Schroeder, R. R. (2005). Six Sigma: The breakthrough management strategy revolutionizing the world's top corporations. *Broadway Business*.
- Hosono, S., Hasegawa, M., Hara, T., Shimomura, Y., & Arai, T. (2009). A methodology of persona-centric service design. In *Proceedings of the 19th CIRP Design Conference—Competitive Design*. Cranfield University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2), 93-109.
- ISO, E. 9000: 2015. Quality management systems—Fundamentals and Vocabulary.
- Jensen, M. C. (1998). Foundations of organizational strategy. *Cambridge, MA: Harvard University Press*.
- Kaasik, J. (2007). Kogukonnakeskne politseitöö ülevaade teooriast ja praktikast. *Tallinn: Sisekaitseakadeemia*.

- Kakouris, A. P., & Meliou, E. (2011). New Public Management: Promote the Public Sector Modernization Through Service Quality. Current Experiences and Future Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 351-369.
- Kaplan, R. B., Murdock, L., & Ostroff, F. (1991). Core process redesign. *The McKinsey Quarterly*, (2), 27-44.
- Karakostas, B., Zorgios, Y., & Alevizos, C. C. (2006). Automatic derivation of BPEL4WS from IDEF0 process models. *Software & Systems Modeling*, 5(2), 208-218.
- Kelling, G. L., & Moore, M. H. (1989). The evolving strategy of policing. Washington, DC: *US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice*.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. *London: Strategy Unit, Cabinet Office*.
- Kennedy, D. M., & Moore, M. H. (1995). Underwriting the risky investment in community policing: What social science should be doing to evaluate community policing. *Justice System Journal*, 17(3), 271-289.
- Khosravi, A. (2016). Business process rearrangement and renaming: a new approach to process orientation and improvement. *Business Process Management Journal*, 22(1).
- Kiehelä, H. ja Mälikia, M. (2000). Politseikultuur, lähipolitseitegevus ja tulemuste hindamine. *Lähipoolitsei kui lähenemisviis. Sisekaitseakadeemia*.
- Korander, T. (2000). Turva- ja lähipolitseistrateegiate hundiaugud kriminoloogia kaardil. *Lähipoolitsei kui lähenemisviis. Sisekaitseakadeemia*.
- Kotler, P., & Andreasen, A. (1996). Strategic marketing for non-profit organisation (5th ed.). *Saddleback, NJ: Prentice Hall*.
- Lowenthal, J. N. (1994). Reengineering the Organization: A Step-by-Step Approach to Corporate Revitalization, Part 2-From this three-part book serialization, organizations can learn a systematic approach to making changes. *Quality Progress*, 27(2), 61-64.
- Lynn, S. G. (1984). Designing services that deliver. *Harvard Business Review*, 39-133.

- Madise, Ü. (2000). Eesti riigikontseptsioon, New Public Management ja haldusreform. *Riigikogu toimetised*. Loetud aadressil
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Loetud aadressil
- McHugh, P., Pendlebury, A. J., & Wheeler, W. A. (1993). Business process reengineering: Breakpoint strategies for market dominance. *Chichester: Wiley*.
- Milton, S. K., & Johnson, L. W. (2012). Service blueprinting and BPMN: a comparison. *Managing Service Quality: An International Journal*, 22(6), 606-621.
- Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303.
- Moore, M. H. (1992). Problem-solving and community policing. *Crime and justice*, 99-158.
- Murumägi, M. (2007). Avaliku ja erasektori koostöö alused ja korraldus kohalikus omavalitsuses. (*Lõputöö*). *Tallinna Tehnikaülikool*.
- Oakland, S, J. (2006). Terviklik kvaliteedijuhtimine. *Kirjastus Külim*.
- OECD. (1995). Governance in transition: Public management reforms in OECD Countries. *Paris: OECD Publishing*.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366.
- OMG. (2011). Business Process Model and Notation (BPMN). Version 2.0. Loetud aadressil
- O'Neill, P., & Sohal, A. S. (1999). Business Process Reengineering A review of recent literature. *Technovation*, 19(9), 571-581.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government. *Reading Mass. Adison Wesley Public Comp*.

- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Owen, M., & Raj, J. (2006). BPMN and business process management. Introduction to the new business process modeling standard.
- Payne, A. (1994). Relationship marketing-Making the customer count. *Managing Service Quality: An International Journal*, 4(6), 29-31.
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2014). Piirkondliku politseitöö juhendi kinnitamine. Peadirektori käskkiri 22.12.2014 nr 1.1-1/380.
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2015). Teenuste haldamise, planeerimise, eelarvestamise ning arendamise põhimõtete ja korralduse kinnitamine. Peadirektori käskkiri 29.12.2015 nr 1.1-1/268.
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2016a). Politsei- ja Piirivalveamet - koostöös loome turvalisust. Loetud aadressil
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2016b) Teenuspõhine juhtimine. Loetud aadressil
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. (2012). *Siseministeerium*, 17.07.2014, nr 1-1/33. Loetud aadressil
- Ponsaers, P. (2001). Reading about “community (oriented) policing” and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), 470-497.
- Pruitt, J., & Adlin, T. (2010). The persona lifecycle: keeping people in mind throughout product design. *Morgan Kaufmann*.
- Ravald, A., & Grönroos, C. (1996). The value concept and relationship marketing. *European journal of marketing*, 30(2), 19-30.
- Riigikantselei. (2014). Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Loetud aadressil
- Rosemann, M., & vom Brocke, J. (2015). The six core elements of business process management. In *Handbook on Business Process Management* 1 (pp. 105-122). Springer Berlin Heidelberg.

- Rosenbaum, D. P. (Ed.). (1994). The challenge of community policing: Testing the promises. *Sage publications*.
- Rummler, G. A., & Brache, A. P. (1995). Improving Performance: How To Manage the White Space on the Organization Chart. *The Jossey-Bass Management Series. Jossey-Bass, Inc., 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104*.
- Sadiq, W., & Orłowska, M. E. (2000). Analyzing process models using graph reduction techniques. *Information systems*, 25(2), 117-134.
- Sannik, R. (2013). Avaliku ja erasektori partnerluse alused EL riigihankeõiguse paradigmas. (Lõputöö). Tartu Ülikool Euroopa kolledž.
- Siseministeerium. (2015). Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik. Kontseptsioon, mõisted ja näited. V2.1
- Siseministeerium. (2015a). Siseturvalisuse arengukava 2015–2020. Loetud aadressil .
- Siseministeerium. (2015b). Turvalisemad kogukonnad aastateks 2015–2019. Loetud aadressil
- Sootla, G. (2002). Client orientation as the device for the increasing efficiency of public organisations.
- Spelman, W., & Eck, J. E. (1987). Problem-oriented policing. US Department of Justice, *National Institute of Justice*.
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Suve, P. (2014). Kogukonnakeskse politsei roll politsei kujunemisel: arengud Eestis 1991-2013. *Acta Politica Estica nr 5*. lk 42-62.
- Suve, P. (2015). Politseinike arvamused politsei funktsioonist ja Eesti politseis 2014. a oktoobrist rakendatavatest muudatustest. *Analüütiline aruanne*.
- Suve, P., Selg, P., & Sootla, G. (2015). Designing Multidimensional Policing Strategy And Organization: Towards A Synthesis Of Professional And Community Police Models. *Baltic Journal of Law & Politics*, 8(1), 28-54.

- Špaček, D., & Malý, I. (2010). E-Government evaluation and its practice in the Czech Republic: challenges of synergies. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3(1), 93-124.
- Zairi, M. (1997). Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness. *Business Process Management Journal*, 3(1), 64-80.
- Zeithaml, V. A., Berry, L. L., & Parasuraman, A. (1988). Communication and control processes in the delivery of service quality. *The Journal of Marketing*, 35-48.
- Tamm, T. (2015). Suhteturundus rakendades sotsiaalmeediat Tartu Ülikooli Pärnu kolledži näitel. (Lõputöö). Tartu Ülikooli Pärnu Kolledž.
- Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1998). Community policing: How to get started. Routledge.
- Trojanowicz, R. C., & Carter, D. (1988). The philosophy and role of community policing. *National Neighborhood Foot Patrol Center, School of Criminal Justice, Michigan State University*.
- Trkman, P. (2013). Increasing process orientation with business process management: Critical practices'. *International Journal of Information Management*, 33(1), 48-60.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36(1), 1-10.
- Venkatraman, N. (1994). IT-enabled business transformation: from automation to business scope redefinition. *Sloan management review*, 35, 73-73.
- Viikmaa, T. (2008). Piirkondliku politseitöö hindamine. (Lõputöö). Tallinna Tehnikaülikool.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.
- Virta, S. (2002). Lähipolitsei ja ühiskond. Lähipolitsei ühiskondliku tähenduse hindamine. *Lähipoolitsei kui lähenemisviis. Sisekaitseakadeemia*.

vom Brocke, J., & Sonnenberg, C. (2015). Value-orientation in business process management. *In Handbook on Business Process Management 2* (pp. 101-132). Springer Berlin Heidelberg.

Xu, Y., Fiedler, M. L., & Flaming, K. H. (2005). Discovering the impact of community policing: The broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgment. *Journal of Research in crime and Delinquency*, 42(2), 147-186.

Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimused teenuse omanikuga

Jrk	Intervjuu küsimus	Teema	Eesmärk uuringus ja seos varasemate uuringutega
1	Kui kaua Te olete politseis töötanud?	Sots. tunnused	Intervjueeritava roll PPA teenuspõhises juhtimises, enda ülesannete tajumine ja mõistmine.
2	Mis on Teie praegune roll / positsioon / funktsioon?		
3	Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades teenuspõhist juhtimist?		
4	Milliseid politsei tegevusi mõjutas 2014 reform?	NPM	Kuidas mõistab teenuse omanik organisatsiooni muutusi üldises riigihalduse kontekstis ning kuidas seostab muutusi protsessijuhtimisega.
5	Palun nimetage 2-3 teenuspõhise juhtimise erinevust võrreldes varasema valdkondliku juhtimisega?	BPM	PPA teenuspõhise juhtimise rakendamine ja muutuste tunnetamine võrreldes varasema töökorraldusega.
6	Kuidas seatakse PPA s organisatsiooni tegevuseesmärke?	NPM	Võimaldab mõista, millist juhtimise paradigmat (nt: PA, NPM või PVM) iseloomustavaid tegevusi PPA rakendab.
7	Kuidas Te mõistate kogukonnakeskset politseitegevust?	COP	Võimaldab mõista PPT rakendamise aluspõhimõtete tõlgendamist.
8	Millised on peamised PPT teenuse sihtgrupid ja nende vajadused?	COP	Eesmärk on saada üldine ülevaade kogukonnakeskse politseitöö sihtgruppidest. Soov teada saada, mis on olulisemad sihtgruppide vajadused ja ootused seoses kogukonnakeskse politseitööga.
9	Kuidas toimub protsesside kaasajastamine (arendamine)?	BPR	Protsesside uuendamise ja muutmise korralduse protsess PPAs.
10	Kuidas on seni korraldatud teenuspõhise juhtimise kommunikatsioon ja koolitus?	BPR	
11	Palun nimetage 2-3 kõige prioriteetsemat tegevust tuleviku vaates, millele tuleb teenuspõhise juhtimise arendamisel tähelepanu pöörata.	BPR	Sisend teenuse parendamise vaateks sisendi saamiseks konkreetse rolli kontekstis.

Lisa 2. Ekspertintervjuu küsimused teenuste protsessihalduriga

Jrk	Intervjuu küsimus	Teema	Eesmärk uuringus ja seos varasemate uuringutega
1	Kui kaua Te olete politseis töötanud?	Sots. tunnused	Intervjueeritava roll PPA teenuspõhises juhtimises, enda ülesannete tajumine ja mõistmine.
2	Mis on Teie praegune roll / positsioon / funktsioon?		
3	Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades teenuspõhist juhtimist?		
4	Milliseid politsei tegevusi mõjutas 2014 reform?	NPM	Kuidas on mõistetud organisatsiooni muutusi ning kuidas seda seostatakse protsessijuhtimisega. Varasem uuring: (Suve, 2015).
5	Palun nimeta 2-3 teenuspõhise juhtimise erinevust võrreldes varasema valdkondliku juhtimisega?	BPM	PPA teenuspõhise juhtimise rakendamine ja muutuste tunnetamine võrreldes varasema töökorraldusega.
6	Kuidas seatakse PPA s organisatsiooni tegevuseesmärke?	NPM	Võimaldab mõista, millist juhtimise paradigmat (nt: PA, NPM või PVM) iseloomustavaid tegevusi PPA rakendab.
7	Kuidas jagunevad protsessis osalevad ametnikud ja nende rollid/funktsioonid?	BPM	Protsessijuhtimise tasandite, osapoolte ja nende ülesannete sisustamine PPAs.
8	Kuidas toimub protsesside kaasajastamine (arendamine)?	BPR	Protsesside uuendamise ja muutmise korralduse protsess PPAs.
9	Kuidas on seni korraldatud teenuspõhise juhtimise kommunikatsioon ja koolitus?	BPR	
10	Milline on juhtimistarkvara TROUX rakendamise roll PPA teenuspõhises protsessijuhtimises?	BPM	Protsessijuhtimises rakendatava tarkvara võimalused ja kasutamine.
11	Palun nimeta kolm kõige prioriteetsemat tegevust tuleviku vaates, millele tuleb teenuspõhise juhtimise arendamisel tähelepanu pöörata	BPR	Sisend teenuse parendamise vaateks sisendi saamiseks konkreetse rolli kontekstis.

Lisa 3. Fookusgrupi intervjuu küsimused

Jrk	Intervjuu küsimus	Teema	Eesmärk uuringus
1	Kui kaua Te olete politsei töötanud?	Sots. tunnused	Intervjueeritavate roll PPA teenuspõhises juhtimises, enda ülesannete tajumine ja mõistmine.
2	Mis on Teie ametikoha eesmärk ja peamised ülesanded arvestades teenuspõhist juhtimist?		
3	Milliseid politsei tegevusi mõjutas 2014 reform?	NPM	Kuidas on mõistetud organisatsiooni muutusi ning kuidas seda seostatakse protsessijuhtimisega. Varasem uuring: (Suve, 2015).
4	Kuidas muutus on mõjutanud piirkondlikku politsei tööd?	BPM	
5	Kuidas Te mõistate kogukonnakeskset politseitegevust?	COP	Võimaldab mõista PPT rakendamise aluspõhimõtete tõlgendamist. Eesmärk on saada üldine ülevaade kogukonnakeskse politseitöö sihtgruppidest. Soov teada saada, mis on olulisemad sihtgruppide vajadused ja ootused seoses kogukonnakeskse politseitööga.
6	Millised on põhilised tegevused, mida piirkonna politseinikud PPT käigus teevad ja millist eesmärki need täidavad	COP	
7	Peamised sihtgrupid ja välised osapooled kogukonnapolitsei töös	COP	
8	Kuidas toimub protsesside kaasajastamine (arendamine)?	BPR	Protsesside uuendamise ja muutmise korralduse protsess PPAs.
9	Kuidas on seni korraldatud teenuspõhise juhtimise kommunikatsioon ja koolitus?	BPR	

Lisa 4. Piirkondliku politseitöö teenuse teenusekaart TROUX väljavõte

Teenuskaart			
Teenuse nimetus	Piirkondliku politseitöö teenus		
Omanik	ennetuse ja süüteomenetluse büroo		
Kirjeldus	<p>Piirkondlik politseitöö on kogukonna vajadustest lähtuv ja probleemide lahendamisele keskendunud politsei tegevus konkreetses piirkonnas. Piirkondliku politseitöö eesmärgiks on lähendada politseid kogukonnale, milleks arendatakse ja süvendatakse politsei, kogukonna, asutuste, ühenduste ning kohalike omavalitsuste koostööd ja infovahetust. Lahendatakse kogukonna turvalisust häirivad probleemid ning selle tulemusel tagatakse avalik kord ja suurendatakse üldist turvalisust.</p> <p>Tegevus: kogukonna vajadustest lähtuv ja probleemide lahendamisele keskendatud politsei tegevus konkreetses piirkonnas.</p>		
Huvigrupid	Kohalik omavalitsus		
	Sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad		
	Kogukond		
	Kohalikud ettevõtted		
	PPA süüteomenetlejad		
	Mittetulundusühingud		
	Haridusasutused		
	Noorsoopolitseinikud		
	Naabrivalvesektorid		
	Ennetusspetsialist		
Protsessid	Võrgustikutöö teostamine		
	Piirkondliku politseitöö aruandluse korraldamine		
	Suhtlemine kogukonnaga		
	Piirkonda iseloomustava info haldamine		
	Kogukonnaga seotud kaebuste lahendamine		
	Piirkondlikuks politseitööks töökeskkonna korraldamine		
Mõõdikud (jooksev aasta)	Nimetus	Ühik	PL tase
	Rahulolu kohalike politseinike tööga	%	83,00

Lisa 5. Piirkondliku politseitöö protsessi hierarhia koos täitvate rollidega

Jrk	Protsessi/allprotsessi nimetus	Rolli nimetus
	Piirkondliku politseitöö teostamine	
1	Piirkondlikuks politseitööks töökeskkonna korraldamine	
1.1.	Piirkondliku politseitööd käsitleva juhendmaterjali väljatöötamine	
1.1.1.	Olemasoleva praktika ja õigusaktide analüüs	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.1.2.	Probleemi tuvastamine piirkondliku politseitöö teostamise osas	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.1.3.	Probleemi lahendamist võimaldava juhendmaterjali väljatöötamine	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.1.4.	Väljatöötatud juhendmaterjali eelkooskõlastamine	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.1.5.	Juhendmaterjali registreerimine DELTA-s	dokumendihaldur
1.1.6.	Juhendmaterjali allkirjastamine peadirektori poolt	Peadirektor
1.1.7.	Juhendmaterjali allkirjastamine valdkonna juhi poolt	KKPO juht
1.1.8.	Juhendmaterjali edastamine asjaosalistele	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.2.	Piirkonnapolitseinikele koolituste korraldamine	
1.2.1.	Koolitusteemade ja koolitajate ringi määratlemine	Piirkonnavanem
1.2.2.	Koolituse toimumise koha valimine	Piirkonnavanem
1.2.3.	Koolituse toimumise kohta info edastamine asjaosalistele	Piirkonnavanem
1.2.4.	Koolitusmaterjalide ettevalmistamine	Piirkonnavanem
1.2.5.	Koolitustegevuses osalemine	Piirkonnavanem
1.2.6.	Koolitusest osavõtu arvestamine	Piirkonnavanem
1.3.	Töögraafiku/tööaja haldamine	
1.3.1.	Väljakutsete ja õiguskorra seisundi analüüsimine	Piirkonnavanem
1.3.2.	Kuu töögraafiku koostamine	Piirkonnavanem
1.3.3.	Kuu töögraafiku töötajatele teatavaks tegemine	Piirkonnavanem
1.3.4.	Tegeliku tööaja märkimine andmebaasi	Piirkonnavanem
1.3.5.	Tegeliku tööaja kinnitamine TEPLA-s	Piirkonnavanem
1.4.	Piirkonnapolitseinike transpordivahendite kasutamise korraldamine	
1.4.1.	Läbisõidu ja kütusekulu üle arvestuse pidamine (LOB) (???)	Piirkonnavanem
1.4.2.	Üksuse transpordivahendite üle arvestuse pidamine (LOB) (???)	Piirkonnavanem
1.4.3.	Üksuse transpordivahendite sihipärase kasutamise tagamine	Piirkonnavanem
1.4.4.	Üksuse transpordivahendite ja nende eriseadmete hoolduse- ja remondivajaduse tuvastamine	Piirkonnapolitseinik
1.4.5.	Üksuse transpordivahenditega ja nende eriseadmetega hoolduses- ja remondis käimine (???)	Piirkonnapolitseinik
1.5.	Piirkondliku politseitöö üksuse materjaaltehnilise varustuse haldamine (???)	

Lisa 5 järg

1.5.1.	Piirkondliku politseitöö üksuse varustuse vajaduse kirjeldamine	Piirkonnavanem
1.5.2.	Piirkondliku politseitöö üksuse varustuse üle arvestuse pidamine	Piirkonnavanem
1.5.3.	Piirkondliku politseitöö üksuse varustuse korrasoleku kontrollimine	Piirkonnavanem
1.5.4.	Bürootarvete ja muude tarvikute vajaduse koondamine	Piirkonnavanem
1.5.5.	Bürootarvete ja muude tarvikute tellimuse esitamine jaoskonna juhile	Piirkonnavanem
1.5.6.	Bürootarvete vajaduse edastamine logistikule (LOB) (???)	Piirkonnavanem
1.5.7.	Bürootarvete ja muude tarvikute jagamine	Piirkonnavanem
1.6.	Teenistusliku kontrolli läbiviimine piirkondliku politseitöö valdkonnas	
1.6.1.	Kontrollkäigu kavandamine prefektuuri	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.6.2.	Kontrollkäigu läbiviimine prefektuuris	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.6.3.	Teenistusliku kontrolli kokkuvõtte koostamine	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.6.4.	Teenistusliku kontrolli kokkuvõtte eelkooskõlastamine prefektuuriga	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
1.6.5.	Teenistusliku kontrolli kokkuvõtte registreerimine DELTA-s	dokumendihaldur
1.6.6.	Teenistusliku kontrolli kokkuvõtte allkirjastamine DELTA-s valdkonna juhi poolt	KKPO juht
1.6.7.	Teenistusliku kontrolli kokkuvõtte edastamine prefektuuridele	KKPO juht
2	Piirkonda iseloomustava info haldamine	
2.1.	Kohaliku infoõrgustiku loomine	Piirkonnapolitseinik
2.2.	Piirkondliku informatsiooni kogumine	Piirkonnapolitseinik
2.3.	Piirkondliku info analüüsimine	Piirkonnapolitseinik
2.4.	Piirkondliku info sisestamine KAIRI infokogus	Piirkonnapolitseinik
2.5.	Kogutud info alusel piirkondliku politseitöö planeerimine	Piirkonnavanem
3	Suhtlemine kogukonnaga	
3.1.	Suhtlemine kohaliku omavalitsuse asutuste ja kolmanda sektori organisatsioonidega	
3.1.1.	Kohtumise aja kokkuleppimine	Piirkonnapolitseinik
3.1.2.	Kohtumise teema täpsustamine	Piirkonnapolitseinik
3.1.3.	Materjalide ettevalmistamine kohtumiseks	Piirkonnapolitseinik
3.1.4.	Kohtumisel osalemine	Piirkonnapolitseinik
3.1.5.	Tagasiside andmine vahetule juhile	Piirkonnapolitseinik
3.2.	Piirkonna elanikele regulaarse vastuvõtu korraldamine	
3.2.1.	Vastuvõtu aja ja koha kindlaksmääramine	Piirkonnavanem
3.2.2.	Vastuvõtu aja ja koha edastamine piirkondliku politseitöö koordineerijale	Piirkonnavanem

Lisa 5 järg

3.2.3.	Vastuvõtu aegade ja kohtade koondamine tabelisse	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
3.2.4.	Vastuvõtu aja ja koha edastamine kommunikatsioonibüroole	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
3.2.5.	Elanike teavitamine vastuvõtuajast ja kohast	Piirkonnavanem
3.2.6.	Vastuvõtu aja ja koha sisestamine PPA kodulehele	PPA kodulehe haldaja
3.2.7.	Elanike vastuvõtmine	Piirkonnapolitseinik
3.2.8.	Kaebuste lahendamise alustamise otsustamine	Piirkonnapolitseinik
3.3.	Kohaliku meediaga suhtlemine	
3.3.1.	Politseitööd kajastava info edastamine kohalikule meediale	Piirkonnapolitseinik
3.3.2.	Artiklite kirjutamine kohalikule ajalehele	Piirkonnapolitseinik
3.3.3.	Esinemine kohalikus meedias	Piirkonnapolitseinik
3.3.4.	Sotsiaalmeedia kasutamine	Piirkonnapolitseinik
4	Kogukonnaga seotud kaebuste lahendamine	
4.1.	Kaebuse vastuvõtmine	Piirkonnapolitseinik
4.2.	Kaebuse registreerimine Deltas	dokumendihaldur
4.3.	Täiendava informatsiooni kogumine kaebuse sisu kohta	Piirkonnapolitseinik
4.4.	Väärteo- või kriminaalmenetluse alustamise otsustamine	Piirkonnapolitseinik
4.5.	Kaebajale vastuse koostamine	Piirkonnapolitseinik
4.6.	Kaebuse vastuse edastamine allkirjastamiseks jaoskonna juhile	Piirkonnapolitseinik
4.7.	Kaebuse vastuse allkirjastamine	Jaoskonna juht
4.8.	Kaebajale koostatud vastuse registreerimine DELTA-s	dokumendihaldur
4.9.	Kaebajale vastuse edastamine	dokumendihaldur
5	Operatiivvalves osalemine (jaoskond)	
5.1.	Jaoskonna operatiivvalve graafiku koostamine	Piirkondliku kriminaaltalituse juht
5.2.	Jaoskonna operatiivvalve graafiku teatavaks tegemine	Piirkondliku kriminaaltalituse juht
5.3.	Jaoskonna operatiivvalves olemine	Piirkonnapolitseinik
5.4.	Väljakutse edastamine valvegraafikus osalejale	Väljuht
5.5.	Väljasõitmine sündmuskohale	Piirkonnapolitseinik
5.6.	Väärteo või kriminaalmenetluse alustamine (???)	Piirkonnapolitseinik
5.7.	Sündmuskohal töö lõpetamisest teatamine	Piirkonnapolitseinik
5.8.	Menetlustoimingute registreerimine MIS-is	Piirkonnapolitseinik
5.9.	Väärteo või kriminaalmenetluse materjalide üleandmine	Piirkonnapolitseinik
6	Piirkondliku politseitöö aruandluse korraldamine	
6.1.	Piirkondliku politseitöö kohta arvestuse pidamine (prefektuuris)	
6.1.1.	Avalike esinemiste kohta info kandmine tabelisse	Piirkonnapolitseinik

Lisa 5 järg

6.1.2.	Kohalikus meedias avaldatud artiklite ja esinemiste arvu kandmine tabelisse	Piirkonnapolitseinik
6.1.3.	KOV komisjonides esinemise kohta arvestuse pidamine	Piirkonnapolitseinik
6.1.4.	Kohalike koostöölepingute kohta arvestuse pidamine	Piirkonnavanem
6.1.5.	Naabrivalvesektorite kohta arvestuse pidamine	Piirkonnavanem
6.2.	PPT aruande koostamine (prefektuuris)	
6.2.1.	Piirkondliku politseitöö kohta info korjamine	Piirkonnavanem
6.2.2.	Avalike esinemiste ja meediakajastatuste kohta kuuaruande koostamine (KOM) (???)	Piirkonnavanem
6.2.3.	Avalike esinemiste ja meediakajastatuste kuuaruande edastamine piirkondliku politseitöö koordineerijale (prefektuuris)	Piirkonnavanem
6.2.4.	Avalike esinemiste ja meediakajastatuste kohta info koondamine prefektuuri PPT aruandesse	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
6.2.5.	PPT aruande edastamine ARO-le	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
6.2.6.	PPA PPT aruande koostamine	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
6.3.	PPT aruande koostamine (PPA)	
6.3.	Prefektuuridest laekunud andmete koondamine ühte aruandesse	KKPO peaanalüütik
6.3.1.	Prefektuurist laekunud andmete edastamine piirkondliku politseitöö grupijuhile	KKPO peaanalüütik
6.3.2.	Andmete täpsustamine prefektuuridega	Piirkondliku politseitöö grupijuht (PPA)
6.3.3.	Andmete korrigeerimine prefektuuri PPT aruandes	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
6.3.4.	Prefektuuri korrigeeritud PPT aruande edastamine KKPO ARB peaanalüütikule	Piirkondliku politseitöö koordineerija (prefektuur)
6.3.5.	Lõpliku PPA PPT aruande koostamine	KKPO peaanalüütik
6.3.6.	PPA PPT aruande avaldamine PPA kodulehel	KKPO peaanalüütik
7	Võrgustikutöö teostamine	

Lisa 6. Piirkondliku politseitöö teenuses kasutatav inimressurss

Põhitöö nimetus	PPT teenuses kasutatav tööaeg %
piirkonnapolitseinik_PT_586	46
piirkonnavanem_PT_593	51
noorsoopolitseinik_PT_542	20
politseijaoskonna juht_PT_506	7
juhtivkorrakaitseametnik_PT_529	7
piirkondliku politseitöö spetsialist_PT_629	69
vanemkorrakaitseametnik_PT_590	9
büroo juht_PT_064	4
teabetöö vanempiiriametnik_PT_169	1
migratsioonijärelvalve vaneminspektor_PT_297	1
migratsioonijärelevalve inspektor_PT_3A6	1
infovarade juhtivkorrakaitseametnik_PT_528	3
vanemväärtemenetleja_PT_613	10
väärtemenetleja_PT_614	10
büroo juht_PT_074	1
juhtivstaabiteenistuja_PT_963	1
nõunik_PT_976	1

Lisa 7. PPA teenuste regulatsiooniga seotud mõistete loetelu

Arendus	soovitud eesmärgi saavutamiseks vajalike tegevuste kogum, mis hõlmab endas nii probleemi defineerimist (selget sõnastamist), eesmärgi fikseerimist kui ka nimetatud eesmärgi saavutamist (probleemi lahendamist)
Arendusvajadus	mingi fikseeritud muudatuse vajadus, mille realiseerimist ei ole veel otsustatud, arenduse menetlemine kuni arenduse realiseerimise otsustamiseni
Asutuse tegevuskava (ATK)	asutuse tegevuskavas määratletakse Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi asutus) planeeritava perioodi arengueesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud ülesanded, mis tulenevad siseturvalisuse arengukavast ja selle rakendusplaanist - kuidas asutus viib ellu valdkonna üld- ja alaeesmärgid ühe eelarveaasta lõikes
Baaseelarve	riigieelarve koostamise menetluse protsessis planeeritavaks aastaks eraldatavad rahalised vahendid (sarnane mõiste – kululagi)
Eelarve	konkreetses aasta tekkepõhine kuluplaan, mis on eelarveklassifikaatori alusel jaotatud eelarveridadeks. Eelarveklassifikaator on kindlalt piiritletud arvestusobjektide kogum, mille alusel koostatakse ja liigendatakse eelarve ja seatakse eelarve piirmäärad
Eelarvejuht	peadirektori poolt kinnitatud eelarve juhid on peadirektori asetäitjad ja prefektid
Eelarve kasutusplaan	majandamiskulude ja investeeringute eelarve kasutamise planeering eelarve kontode ja kuude lõikes
Eelarvekomitee	Eelarvekomiteesse kuuluvad peadirektori asetäitja arenduse alal, juhtimisarvestuse ja planeerimise büroo juhataja, sama büroo politseinõunik ja nõunik ning eelarveteenistuse vanem. Eelarvekomitee ülesandeks on eelarve koostamise protsessis piirsummat ületavate lisavajaduste, eelarve muudatuste ja lisataotluste osas otsuste tegemine
Kululimiit	struktuuriüksusele määratud rahaline limiit kulude tegemiseks
Projekt	püstitatud eesmärgi saavutamiseks vajalike järjestatud tööde kogum, mis on piiratud tähtsuse ja eelarvega. Projekt viiakse ellu vastavalt projektiplaanile
Protsess	teatud eesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste korrastatud kogum
Rahastamiskava	järgmise ja sellele järgneva kolme eelarveaasta ministriumini valitsemisala rahaliste vahendite kava
SAP	majandustarkvara, mille erinevates moodulites toimub raamatupidamise-, personali- ja kuluarvestus
SAP BO	aruandluskeskkond, milles kajastub eelarve ja kululimiitide täitmise aruandlus
Struktuuriüksuse tööplaan	struktuuriüksuse tööplaan sisaldab teenuse tööplaanis struktuuriüksusele määratud allülesandeid
Teenuse	väärtuse pakkumine sihtrühmadele
Teenuse omanik	arendusosakonna või administratsiooni büroo juht, kelle vastutusel on konkreetse(te) teenus(te) juhtimine ja koordineerimine asutuses. Teenuse omanik otsustab teenuse eelarvestamise, eesmärgistamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramise, järelevalve ja muude teenusega seotud küsimuste üle

Lisa 7 järg

Teenuse planeerija	arendusosakonna või administratsiooni büroo teenistuja, kes vastutab talle määratud teenuse arendamise ja planeerimise eest ning osaleb teenuse eesmärgistamises, sihtrühma kindlaksmääramises, teenuse ressursi planeerimisel ja -eelarvestamisel
Teenuse rakendaja	struktuuriüksuse teenistuja, kes teostab igapäevaseid tegevusi või toiminguid teenuse osutamisel ja rakendamisel asutuses või välistele sihtrühmadele
Teenuse ressurss	inimvara, transpordivahendid, kinnisvara, koolitused, vahendid, IT rakendused ja tarkvarad
Teenuse tööplaan	teenuse tööplaan sisaldab teenuse planeeritava aasta: 1) kvaliteedimõõdikuid ning nende alg- ja sihttasemeid; 2) protsesside tööülesandeid ja nende täitmiseks vajalikke allülesandeid; 3) projekte ja nende realiseerimiseks vajalikke allülesandeid; 4) riskide maandamismeetmetest tulenevaid tööülesandeid ning projekte ja nende täitmiseks vajalikke allülesandeid
Teenuste ja struktuuriüksuste tööplaan	koonddokument, mis sisaldab: 1) asutuse tegevusvaldkonna pikaajalisi eesmäärke ja nende mõõdikuid; 2) planeeritava aasta kõigi asutuse teenuste tööplane
Volitatud isik	eelarvejuhi määratud isik, keda on volitatud tegema tehinguid määratud eelarve konto või kululimiidi piires ning kooskõlastama kuludokumente

Lisa 8. Tegevusuuringu struktuur ja etapid

Etapp	Meetodid	Valim	Tähtaeg	Väljund/informatsioon
Hetkeolukorra kaardistus	Loovmeetodite testimine, piloot	PPA ESB teenuse planeerijad	03.11.15	Uuringu läbiviimiseks sobivate loovmeetodite valik. Töölehtede vormide mugandamine.
	Dokumendi-analüüs	PPA teenuste juhtimise regulatsioonid	Detsember 2015–Jaauar 2016	PPA teenuspõhisejuhtimise üldise raamistiku mõistmine.
		Teenuste haldamise ja planeerimise tarkvara TROUX		
		PPA PPT teenuskaardi analüüs		
	Intervjuu (pool-struktureeritud intervjuu)	PPA PPT teenuse omanik		Teenuspõhisejuhtimise üldine rakendamine PPA s.
		PPA ESB teenuste protsessi haldur		Teenuspõhisejuhtimise käigus protsesside haldamine PPAs.
	Intervjuu (fookusgrupi intervju)	4 prefektuuri PPT koordineerijad (teenuse rakendajad)		Teenuse rakendamise erisused 4 prefektuuri vaates. Teenuse kirjelduse ja rakendamise erinevused.
	Andmete analüüs	Autori panus		Probleemi kirjelduse täpsustus
Tegevus, teenuse parenduskava	Loovmeetodid	4 prefektuuris PPT teenuse osutajad (piirkonnakonstaablid) ühe grupi suurus 14-16. Kokku ca 30% teenuse osutajatest.	Jaauar - veebruar 2016	4 regiooni erinevad maatriksid
				24 erinevat isoonat (isoonad valitakse ja grupeeritakse tulenevalt H-M maatrikisi tulemustest)
				24 epaatiakaarti vastavalt loodud isoonadele
				16-20 tk, isoonad kelle kohta koostatakse epaatia kaart valitakse ja grupeeritakse tulenevalt H-M maatrikisi tulemustest
				8 tk, klienditeekonna kirjelduse isoonade valim peab katma võimalikult suurt hulka kirjeldatud isoonadest
				8 tk, teenusplaani sisu vastab klienditeekonna kaardistustele
	Andmete ja protsessi analüüs	Autori panus	Märts – Aprill 2016	Eesmärgiks leida PPT politseitöö teenuse rakendamisel vastavalt kogukonna ootustele ühiseid tunnuseid ja tuvastada erisusi arvestades teenuse rakendamise piirkondlikke eripärasid.
	Prototüüpimine			PPT protsessivoo koostamine (BIZAGI) ja protsessi joonise loomine (IDEF0)
	Uuenenud teenuse ja protsesside tutvustamine huvigruppidele			Ettepanekute tegemine PPA juhtkonnale teenuspõhise juhtimise arendamiseks

Lisa 9. Huvi-mõju maatriksi kokkuvõtvad tulemused

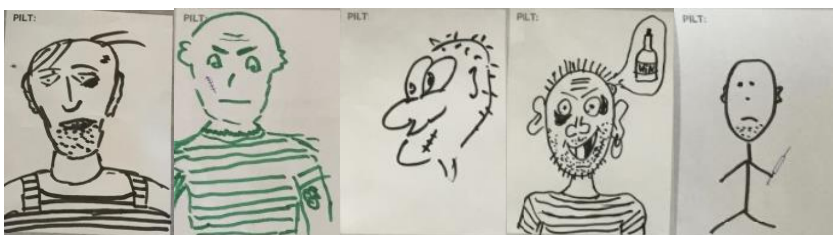
	Ida prefektuur	Lõuna prefektuur	Lääne prefektuur	Põhja prefektuur
Võtmeisikud	Elanikud Kohalik omavalitsus Kool Kurjategija Lasteaed Ohvriabi Siseministeerium Talunik Vabatahtlikud	Abipolitseinik Kohalik omavalitsus Lastekaitse Maavalitsus Meedia MTÜ Ohvriabi Päästeamet Sotsiaaltöötaja	Abipolitseinik Kogukond Kohalik omavalitsus Kool Külaselts Lastekaitse Meedia Ohvriabi Sotsiaalmajad Vabatahtlik päästja	Inimesed Kogukond Kohalik omavalitsus Koolid Korrakaitse ühingud Kriminaalhooldajad MTÜ Naabrivalve Riik Turvafirmad Vabatahtlikud
Hoia rahulolevana	Ettevõtja Kannatanu Keskkonna- inspeksioon Kriminaalhooldus LSV ohver Maksu- ja Tolliamet Maksumaksja Meedia	Elanikud Kaitseliit Korteriühistud Kriminaalhooldus Naabrivalve	Elanikud Ettevõtja Lasteaed Maksu- ja Tolliamet Naabrivalve Päästeamet Volikogu	Elanik Kannatanu Korteriühistud Külavanemad Noortekeskused Prokuratuur
Informeer	Kohalik poliitik Kohus Komisjonid Lõbustusasutus Relvaomanikud Tapa erikool Teemeister	Ettevõtjad Kodutu Kohus Kool Kriminaalpolitsei Kurjategija Prokuratuur Turvafirma	Keskkonna- inspeksioon Kriminaalhooldus Maanteeamet Siseministeerium Sisemised kliendid Turvafirmad	Ettevõtjad Kohus Kurjategija MUPO Ohvriabi
Minimaalsed jõupingutused	Asotsiaal Jahiklubi Korteriühistud Lastekodu Meditiin	Haigla	Haigla Kaitseliit Kohus Vangla	Kindlustus

Lisa 10. Persoonade segmenteerimise kokkuvõtavad tulemused

1. Lähisuhtevägivalla ohver - tarbija.



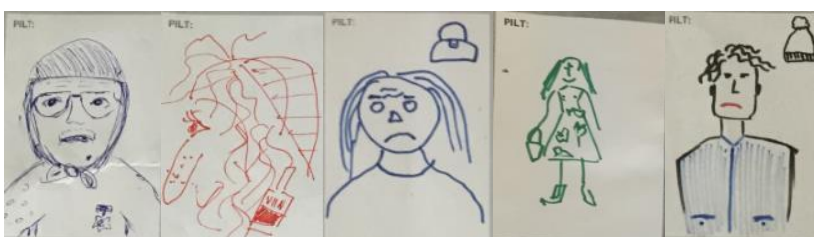
2. Õigusrikkuja, vägivallatseja, sõltlane – subjekt.



3. Alaealine, probleemne – subjekt või tarbija



4. Erivajadusega persoon – tarbija, elanik.



5. Positiivsete ootustega persoon – partner, klient, tarbija.



Lisa 11. Persoonade empaatiakaardi kokkuvõtvad tulemused

	Persoonaliik	Persoonanimi	Kahju	Rõõm
Ida prefektuur	subjekt	Artjom Vassiljev	Vangla Ei oma sõprade seas autoriteeti	Pääsemine politsei eest
	tarbija	Jaan Püss	Hirm varast ilma jääda Vara ikka vähe Peab tegutsema seaduse piires	Omada kontrolli kõige üle Kindlus homse päeva suhtes Arendada ennast erinevas mõttes
	tarbija	Maali Kask-Smirnova	Soovitud tulemust ei saa Jääb murega üksi Mure tervisega	Kuulatakse ära Lubatakse aidata
	tarbija	Mari Maasikas	Endast ja lastest kahju, kui mees vägivallatseb Hirm, et elu võib veel hullemaks minna Sõltuvus alkoholist, rutiinist ja taolisest elustiilist	Rõõmustab staatus (ema, abikaasa, perenaine, töövõimeline) Võlgade puudumine
	elanik	Mart Tamm	Jääb üksikuks Väiksem palk sõpradest Takistused (vanemad, uus elamispind, kes abistaks Soome tööle)	Sõpradega kaasa minemine Edukusest ei unista Et jätkuks raha
	subjekt	Vasja Popkin	Naine ja lapsed segavad nautida täiskasvanulikkude elu Kriitika	Rõõmustab, et tal on sõbrad, kes teda toetavad
Lõuna prefektuur	tarbija	Getter Must	Et vähemalt sellest väikesest tutvusringkonnast välja ei tõugataks	Asjad, raha Tutvused Tunnustus Armumine
	partner	Ülo Patrol	Tervise kahjustused Perest ilma jäämine	Saaks risti Austus Kiitus Oma relv (kodus) Alarmsõiduk (kodus) Korrarikkuja tabamine
	subjekt	Jaan Ratas	Hirm kaotada pere Toetuse kaotus (raha)	Kodune domineerimine Hea tööots Saame hakkama
	partner	Jaan Kask	Ameti positsiooni kaotamine Kardab üldsuse hukkamõistu	Populaarsus Valimiste võit Saavutused Isiklik edukus
	tarbija	Linda Tamm	Laste kaotamine Vägivald Rahulolematuse riigi suhtes Mees läheb ära Laste tulevik	Laste heaolu Vägivallatud päevad Kodu Raha Püsiv sissetulek Elukaaslase muutumine
	tarbija	Virve Tõbi	Hirm oma elu pärast Mure pigem laste pärast	Tegeleda aiandusega ja kanadega

Lisa 11 järg

Lääne prefektuur	tarbija	Jekaterina Kond	Üksindus Iseseisvalt hakkama saamine Liikumise piiratus Poja vähene tähelepanu	Kui saab kellegagi rääkida Oma sõbranna Jagada muresid
	elanik	Margus Mägi	Naise lahkumine Sideme puudumine lähedastega Ei suuda kohustusi täita Tööl olles on elamistingimused halvad	Äri laienemine Perele on tagatud heaolu Naisele LEXUS Et teeniks 8000 kuus Uus äripartner
	tarbija	Valentina Novikova	Tervis kehveneb	Keegi muretsseb ja tegeleb temaga
	tarbija	Veronika Tamm-Pütt	Mees kaob kõrvalt Soovib, et mees kutsutakse korrale, aga ei karistata	Soovib elada omas mullis ei taha kõrvaliste isikute sekkumist Soovib võimete kohast tööd
	elanik	Andres Mets	Kas ettevõtmine on jätkusuutlik Riik ei väärtusta põllumajandust piisavalt Kas mu tervis vastu peab	Pere heaolu – lapsed saaksid haritud ning neil läheks hästi Maal on võimalik hakkama saada – toit on laual
	tarbija	Sandro-Kevin Trepp	Ei võeta tõsiselt Raha on vähe Keegi petab Ei suuda endale pandud ootusi täita	Ema – isa toovad kingiks arvuti ja X box'i Sõprade tunnustus Saab omaette olla Leida omale aeg tegevus/hobi
Põhja prefektuur	tarbija	Jekaterina Smirnova	Kardab mehest ilma jääda Kardab, et kui jääb üksi pole nii palju vabadust Kardab, et sõbrad ja pere on mehe poolt kui midagi juhtub Kardab majandusliku heaolu pärast	Mehe armastus teeb rõõmu, kui mees käitub hästi ja hoolib Laste heaolu Rõõm seltskonnas viibimisest Alkohol
	tarbija	Larissa Mihhalski	Kardab laste turvalisuse pärast Ei ole kuhugi minna Ei saa meheta hakkama Mida teised mõtlevad Mis saab kui ei saa vigastuste pärast tööle minna	Iga mehe kaine päev on õnnistus Laste õnnestumised
	tarbija	Mathias Nööp	Ei tunne toetust ema poolt Ühiskond ei võta teda omaks Asotsiaalne eluviis takistab koolis edasi jõudmist Tulevik mustades värvides Üksindus	Kodune olukord, kui paraneb Sõbrad tunnustavad Hakkan normaalseks Tahan olla emale hea laps Head sõbrad Oma tuba
	subjekt	Oleg Ivanov	Vahele jäämine ja kinni minek Perest välja heitmine Ei suuda lõpetada	Kindel legaalne sisse tulek Hoolivus, armastus Pere
	subjekt	Vladimir Sokolov	Tervis läheb halvemaks Jään vahele	Saaks rahulikult elada Oleks terve Oleks raha
	tarbija	Ilmi Ternovskaja	Üksi maailma vastu ei suuda Kardab kurjategijate kättemaksu	Kui mingi tema info realiseerub Tema ettepanekutega arvestatakse

Lisa 12. Teenuse kirjelduse kokkuvõtavad tulemused

	Teenuse nimi	Teenuse kirjeldus	Teenusega
Ida prefektuur	Probleemi lahendamine	Erinevaid koostöö partnereid kaasates püüame leida inimeste probleemidele lahenduse	Usalduslik mõlemapoolne suhe Soovituslikud nõuanded Saab abi, inimest kuulatakse, kaasatakse erinevatesse tegevustesse kogukonnas Tervis paraneb Iseseisev hakkama saamine Paremad suhted naabritega
	LSV lahendamine	Aitasime inimesel leida erinevatele probleemidele lahendusi, et muuta elukvaliteeti paremaks	Ohvri märkamine ühiskonnas Teadlikkuse tõstmine peresuhetes Alkoholisõltuvusest vabanemine Turvalisuse suurenemine, lähenemiskeeld Usalduse tõusmine abistavate organisatsioonide vastu Toimetulek oma finantskohustustega Laste õppeedukus ja toimetulek
Lõuna prefektuur	Probleemidele koostöös lahenduse leidmine	Aitasime pereisal, pere ja tema probleeme lahendada, koostöös töötukassa, arstide ja sotsiaaltöötajatega.	Stabiilne töökoht Sõltuvusest vabanemine Pereelu paranemine Elukeskkonna paranemine Isiku väärtustamine Üldine tervise paranemine
	Riskinoorte koostöö-võrgustik	Ehitame Getteri ümber võrgustiku inimestest (tugiisik, noorsoopolitseinik, lastekaitse töötaja jne). Eesmärgiks on tema toetamine ja suunamine turvalisse ja elutervesse keskkonda.	Katkenud hariduse jätkamine Peresuhete paranemine Halbade sõprade ringist välja saamine
Lääne prefektuur	Probleemsete noorte aitamine	Soov on üht last aidata, teda suunates toetades, õpetades, lepime koos kokku, kes erinevate tegevuste eest vastutab. Eesmärk on lapsest kasvatada normaalne inimene.	Leiab huvitegevuse, Lõpetab kooli Head suhted vanematega Ühiskonna tunnustus Oskab ise parem lapsevanem olla Saab midagi ägedat teha Saab „hammasrataste“ vahelt ära
	Suhete hoidmine/loomine	Suhtlen piirkonnas inimestega, jagan infot, saan infot ning saavutan usaldusväärtuse selleks, et inimesed tunneksid ennast turvaliselt.	Turvaline liiklemine, Vara säilimine Turvaline kogukond ja keskkond Turvaline koolitee Naabrivalve, Arstiabi, Teehooldus Koolitransport Lastele vabaaja tegevused Kaasatus ja vajalikkuse tunne
Põhja prefektuur	Noortele suunatud võrgustiku-teenus	Kutsun ühise laua taha koostööpartnerid, et asi korda saada. Mina panen asja käima ja nemad jäävad tegelema, toetan vajadusel	Suhe pere ja koduga, Hea haridus, kool Enesekindluse tõusmine Elukvaliteedi paranemine Uute eesmärkide leidmine
	Parema elu nimel	Me leiame koostöös erinevate ametkondadega võimalusi sõltlaste parema ja puhta tuleviku nimel.	Sõltuvusest vabanemine Tervise paranemine Tugivõrgustiku tekkimine (head tunded, armastus) Suhete taastumine perekonnaga Püsiv legaalne sissetulek Tulevik

Lisa 13. Protsessijuhtimisega seotud mõistete loetelu

Protsess	Lihtsalt struktureeritud, mõõdetud kogum tegevusi, mis on loodud tootma mingit konkreetset väljundit kindlale turule või kliendi rühmale (Green & Rosemann, 2000).
Protsessi juhtimine	üksikute protsesside juhtimine, opereerimine ja parendamine (Dumas et al, 2013).
Protsessijuhtimine	Organisatsiooni süsteemne tegutsemine eesmärgi nimel (Dumas et al, 2013).
Protsesside ümberkujundamine	Protsesside muutmine, arvestades organisatsiooni arenguid, kasutades selleks erinevaid tehnikaid ja hoides keskmis muudetavat protsessi (O'Neil & Sohal, 1999).
Avalik teenus	Teenus mida riik, kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks (ATKRR, 2013).
Teenus	Tegevus või tegevuste tulem, mis on suunatud välistele või sisemistele klientidele. Teenusel ja teenuse protsessil peab olema määratletav algus ja lõpp. (Riigikantselei, 2014)
Teenusepõhine juhtimine	On meetod, mis seob asutuses tehtava töö sihtrühmadele pakutava väärtusega ning võimaldab analüüsida tegevuste tõhusust seostades kulusid tegevustega (Siseministeerium, 2015).

SUMMARY

IMPLEMENTATION OF PROCESS MANAGEMENT PRINCIPLES IN REGIONAL POLICE SERVICE DEVELOPMENT BASED ON AN EXAMPLE OF POLICE AND BORDER GUARD BOARD

Kalvi Almosen

A considerable reform was carried out within the Estonian police in October 2014. Many significant rearrangements and modifications were carried out through this process. Aims of these changes were not comprehensively expressed, but the following objectives were set during the process: comprehensive and effective management, switching from function based to service based management, strengthening local police and the image of police as a problem solver and a partner. Described goals are inherent to new public management principles and suitable for implementing community-centered police models. The changes refer to service based approach, which is based on process management. In order to analyse Police and Border Guard Board (hereinafter *PBGB*) in transition to the above mentioned changes author raised the following question as a research problem: how has the reform of 2014 affected the development of community policing service and which theoretical approaches can support the development of community-centered and process based service in *PBGB*.

The aim of present Master's thesis is to find answers to the question and to ascertain and provide the conceptual bases on which the community policing service can be promoted in *PBGB* after the reform in 2014. In order to achieve these objectives the author has set the following research tasks:

- to define theoretical framework of public management models which is necessary for service improvement;
- to adjust the contextual theoretical community-centered approach in order to develop community policing;
- to draw together the theoretical framework for developing process management and organising public services, based on the example of community policing in *PBGB*;

- to analyse services and processes in PBGB in order to point out necessary steps for improving community policing;
- to carry out community policing survey in PBGB;
- to draw conclusions from the survey and make suggestions in order to improve community policing service and service based management as a whole in PBGB on the basis of the survey results.

The present Master's thesis consists of two chapters. The first chapter explains development of public management, differences of models and client segments. Author's focus is on new public management approach, but an overview of previous and following models is also given. The importance of focusing on the client and overview of differences in services offered by the police compared to other services, are discussed in client segmentation. The second important issue is community-centered approach in policing. Author brought out theoretical models, which can be implemented in planning community policing service when local context is taken into account. Community policing and professional police strategies are compared in order to understand the possibilities and differences of their implementation. In the third part of the first chapter the author explores the framework of improving public sector processes, based on process management and process change theories, using the example of PBGB community policing service.

Second chapter of the Master's thesis presents the methodology and findings of the community policing action survey conducted in PBGB. Description of present situation and the future are viewed separately throughout the survey. In the first stage of the research the author conducted document analysis, half-structured expert interviews and a focus group interview to explain the present situation by gathering information on the impact of the 2014 PBGB reform. Also current practices and activities were analysed. The process owner, process administrator and regional coordinators of community policing service were treated as experts in this field. In the second part of the survey 50% of community policing officers were involved in describing how to create value for customers using service design tools. Two different views of service blueprints were created as a result. In this part of the research 76 service design worksheets were filled

out by using techniques such as creating stakeholder management matrix's, personas, empathy cards, value proposition canvas and service blueprints. Based upon the community policing service blueprints and their analysis the author draw up two flowcharts using different process visualisation tools.

The aim of the Master's thesis was fulfilled. The survey enabled to ascertain gaps between the present situation and needs for the future. As a result of the conducted analysis the research questions were answered and following proposals to improve PBGB's services and process management in general were made:

- to formulate organisation's strategic objectives more clearly considering theoretical approaches;
- to implement community policing models based on theoretical frameworks which take local context into account;
- to focus more on customer in community policing and attempt to create value for broader customer segment;
- to approach process management as a whole and to acknowledge it's dynamics and variations in different levels of organisation;
- to use process visualisation in order to understand how the organisation operates and performs;
- to apply appropriate theoretical approaches to develop process management.

The present Master's thesis examined public sectors management paradigms and community-centered approach based on the 2014 reform of PBGB. Information was gathered within the organisation regarding process management development and the value it creates for its customer. Further researches could involve external partners and stakeholders to improve the creation of value in services PBGB offers to its customers.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kalvi Almosen,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

PROTSESSIJUHTIMISE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE PIIRKONDLIKU
POLITSEITÖÖ TEENUSE ARENDAMISEL POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI
NÄITEL,

mille juhendajad on Arvi Kuura ja Priit Suve,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Pärnus, **23.05.2016**